

Arbetslivskriminalitet

- arbetet i Sverige
- en bedömning av omfattningen
- lärdomar från Danmark och Finland

*Delbetänkande av
Delegationen mot arbetslivskriminalitet*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:8

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 2023

ISBN 978-91-525-0552-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0553-3 (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 (dir. 2021:74). Kommittén har tagit namnet Delegationen mot arbetslivskriminalitet.

Till ordförande i delegationen anställdes den 27 september 2021 Ola Pettersson, tidigare bland annat chefsekonom på LO. Till ledamöter i delegationen förordnades samma dag Malin Ackholt, ordf. Hotell och restaurangfacket, Kristina Alsér, ordf. Tillväxtverket, tidigare landshövding, Marcus Dahlsten, VD Transportföretagen, Anna Ekstedt, ambassadör mot människohandel, Catharina Elmsäter-Svärd, VD Byggföretagen, Johan Lindholm, ordf. Byggnads, Anders Wallner, polis och före detta utredare, samt Irene Wennemo, generaldirektör Medlingsinstitutet. Till ledamot i delegationen förordnades den 12 juli 2022 Tommy Wreeth, förbundsordförande Svenska Transportarbetareförbundet.

Som sakkunniga i delegationen förordnades den 24 februari 2022 departementssekreteraren Heidi Bogren (Finansdepartementet), kanslirådet Elin Jansson (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Ann-Sofie Mattson (Arbetsmarknadsdepartementet) och ämnesrådet Malin Skäringer (Justitiedepartementet). Från den 12 juli 2022 entledigades Ann-Sofie Mattson från uppdraget och ersattes samma dag av kanslirådet Lars Modig (Arbetsmarknadsdepartementet).

Som experter i delegationen förordnades den 24 februari 2022 utredaren Henrik Angerbrandt (Brottförebyggande 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), kontrollexperter Conny Svensson (Skatteverket), områdeschefen och chefsåklagaren Eva Thunegard (Åklagarmyndigheten), brottsförebyggande specialisten Miia Vuolama (Ekobrottsmyndigheten) och polisöverintendenten Per Wadhed (Polismyndigheten). Från den 11 april 2022 entledigades Frida Lee Frei från uppdraget och ersattes från samma dag av verksamhetsexperter 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 Kern Persson 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 Paulina Bolton (Jämställdhetsmyndigheten).

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).

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. Som sekreterare i delegationen anställdes mellan den 22 november och den 31 december 2022 fil. dr. Louise Johannesson.

Delegationen överlämnade i juni 2022 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36).

Med delegationen avses i betänkandet delegationen och dess kansli. Delegationen ansvarar för förslagen i betänkandet. Härmed överlämnas delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland*. (SOU 2023:8).

Stockholm i februari 2023

Ola Pettersson
Malin Ackholt
Kristina Alsér
Marcus Dahlsten
Anna Ekstedt
Catharina Elmsäter-Svärd
Johan Lindholm
Anders Wallner
Irene Wennemo
Tommy Wreeth

/Linnéa Blommé
Maria Cheung
Mattias Göthberg
Louise Johannesson
Per Lindblom

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	31
1 Delegationens uppdrag och arbete	49
1.1 Uppdraget.....	49
1.2 Delegationens arbete	50
1.3 Betänkandets disposition.....	52
2 Arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige.....	53
2.1 Inledning.....	53
2.1.1 Delegationens förslag till definition av arbetslivskriminalitet.....	54
2.2 Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet	54
2.2.1 Minska utrymmet för kriminella aktörer	55
2.2.2 Effektivare tillsyn och kontroll	56
2.2.3 Mer kännbara sanktioner	56
2.2.4 Bättre samarbete mellan myndigheter, kommuner och arbetsmarknadens parter	57
2.2.5 Bättre information och ökad kunskap	57
2.2.6 Bättre registerförfattningar och sekretessbestämmelser	58
2.2.7 Utvecklat internationellt och EU-samarbete	59

2.3	Aktuellt rörande myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet	59
2.3.1	Uppdrag om regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan	60
2.3.2	Samverkan mot organiserad brottslighet.....	66
2.3.3	MUR-samarbetet mot välfärdsbrott.....	67
2.4	Närliggande utredningar och myndighetsuppdrag.....	68
2.4.1	Socialnämnden har getts möjlighet att ansöka om betänketid för människohandelsoffer	68
2.4.2	Utökad informationsutbyte	69
2.4.3	Utbetalningsmyndigheten	71
2.4.4	Utredningen om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö	72
2.4.5	De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet	72
2.4.6	Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn.....	74
2.4.7	Korrekta utbetalningar från välfärdssystemen	74
2.4.8	2021 års bidragsbrottsutredning	75
2.4.9	En översyn av vissa skatteförfaranderegler för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet.....	76
2.4.10	Bolaget som brottsverktyg	78
2.4.11	Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag	78
2.4.12	Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter.....	79
2.4.13	Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt	80
2.4.14	Utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret	82
2.4.15	Jämställdhetsmyndigheten och deras gemensamma informationskampanj med Östersjöstaternas råd	82

2.5	Andra relevanta rapporter och initiativ	83
2.5.1	Byggmarknadskommissionen	83
2.5.2	ID06	88
2.5.3	Hållbar byggbransch	88
2.5.4	Forum för sund konkurrens och schyssta byggen	90
2.5.5	Rättvist byggande	90
2.5.6	Fair Play Bygg.....	92
2.5.7	Fair Play Städ och Städbranschen Sveriges auktorisering	92
2.5.8	Ordning och reda i åkeribranschen	93
2.5.9	Stora branschgruppen.....	93
2.5.10	Civilsamhällets insatser mot arbetslivskriminalitet	94
2.6	Kommunalt arbete mot arbetslivskriminalitet m.m.	97
2.6.1	SKR.....	97
2.6.2	Municipal.....	99
2.6.3	Göteborg.....	99
2.6.4	Helsingborg	100
2.6.5	Malmö	101
2.6.6	Södertälje.....	104
2.7	Några iakttagelser om arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige	106
3	En bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet.....	109
3.1	Inledning.....	109
3.1.1	Om arbetslivskriminalitetens mätbarhet.....	112
3.1.2	Uppdelning i tre sakområden	118
3.2	Utnyttjande av arbetskraft	120
3.2.1	Riskgrupper för arbetslivskriminalitet	121
3.2.2	Arbetsmiljöbrott.....	144
3.2.3	Arbetsolyckor där det finns indikationer på misstänkt arbetslivskriminalitet.....	147
3.2.4	Vissa former av människohandel och människoexploatering	164

3.3	Skatter och avgifter.....	211
3.3.1	Oredovisade löneinkomster	211
3.3.2	Osund konkurrens	219
3.4	Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen	221
3.4.1	Sammanställning av tidigare studier.....	222
3.4.2	Arbetsförmedlingens omfattningsstudie.....	228
3.4.3	Försäkringskassans omfattningsstudie	231
3.4.4	Hur stor andel av de felaktiga utbetalningarna rör arbetslivskriminalitet?.....	232
3.5	En samlad bedömning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige	237
3.5.1	En jämförelse med Norge.....	237
3.5.2	Utnyttjande av arbetskraft	237
3.5.3	Skatter och avgifter	239
3.5.4	Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen.....	240
3.6	Avslutande diskussion.....	240
4	Arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark och Finland	243
4.1	Inledning	243
4.2	Arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark	244
4.2.1	Den danska arbetsmarknadsmodellen	244
4.2.2	Omfattning och utveckling av arbetslivskriminalitet i Danmark.....	245
4.2.3	Ett myndighetsgemensamt arbete mot social dumping.....	246
4.2.4	Registret för utländska tjänsteleverantörer	252
4.2.5	En departementsöverskridande arbetsgrupp om sårbara utländska arbetstagare	253
4.2.6	Center mot Menneskehandel	254
4.2.7	Ett myndighetssamarbete mot människohandel.....	254
4.2.8	Arbetsklausuler och uppföljning av dessa	255
4.2.9	En fond för utstationerade	259
4.2.10	Ett nytt brott gällande utnyttjande av arbetstagare	260

4.2.11	Styrkor i det danska arbetet mot arbetslivskriminalitet	260
4.3	Arbetet mot arbetslivskriminalitet i Finland.....	261
4.3.1	Allmänt om arbetet mot arbetslivskriminalitet i Finland	261
4.3.2	Den finska arbetsmarknadsmodellen	262
4.3.3	Omfattning och utveckling av arbetslivskriminalitet i Finland	264
4.3.4	Strategi mot grå ekonomi och ekonomisk brottslighet.....	266
4.3.5	Arbetet mot människohandel i Finland	269
4.3.6	Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet	277
4.3.7	Särskilt om arbetarskyddsinspektörernas roll och befogenheter i Finland	278
4.3.8	Information till utsatta arbetstagare.....	281
4.3.9	Styrkor i det finska arbetet mot arbetslivskriminalitet	283
5	Slutsatser och bedömningar	285
5.1	Inledning.....	285
5.2	Styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet	285
5.3	Fler branscher bör prioritera arbetet mot arbetslivskriminalitet.....	287
5.4	Behov av ytterligare insatser för arbetstagare i riskgrupper	289
5.4.1	Bakgrund – en analys av arbetarskyddsinspektörernas roll i Finland jämfört med Sverige.....	289
5.4.2	Det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering.....	291
5.4.3	Civilsamhällets roll i arbetet mot arbetslivskriminalitet	295
5.4.4	Information till arbetstagare i riskgrupper	297
5.5	Uppföljning av villkor i offentlig upphandling	298

5.6	Informationsutbyte mellan myndigheter.....	302
5.7	Kunskapshöjande insatser.....	304
5.8	Förbättrad statistik och uppföljning	306

Referenser.....	309
------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:74.....	321
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:2.....	329
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2022:87.....	331

Sammanfattning

Uppdraget

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har i uppdrag att, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan. Delegationen redovisar i detta delbetänkande arbetet med följande uppdrag:

- att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige,
- 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 arbetsätt 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 arbetsätt 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 arbetsätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige.

De tre sistnämnda punkterna ska redovisas årligen med start 2023.

Delegationen har för denna delredovisning valt att fortsätta arbetet med att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetsätt från andra länder med att särskilt fokusera på arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark och Finland.

Arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige

Arbetslivskriminalitet leder inte bara till negativa konsekvenser för arbetstagare, företag och statsfinanserna. I förlängningen kan arbetslivskriminalitet som får fäste i samhället riskera att skada tilltron till samhällets funktioner och förmågor och på så sätt undergräva samhällsstrukturen. Eftersom problemet spänner över organisatoriska gränser både gällande departement, myndigheter, kommuner och arbetsmarknadens parter krävs insatser från många aktörer.

Det har vidtagits ett stort antal åtgärder i Sverige på senare tid i syfte att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet. Till exempel har det beslutats att myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet ska vara varaktig och myndigheterna har också tillförts mer resurser för detta arbete. Det har inrättats två regionala center mot arbetslivskriminalitet och ytterligare fem nya center öppnas under 2023. Det har vidare tillsatts ett stort antal utredningar i frågor med koppling till arbetslivskriminalitet, varav många har samlats i den första nationella strategin mot arbetslivskriminalitet. Det har även vidtagits viktiga initiativ från andra aktörer, däribland arbetsmarknadens parter, i syfte att motverka arbetslivskriminalitet. Arbetet mot arbetslivskriminalitet har dock kommit olika långt i olika branscher, både vad gäller till exempel att formulera en gemensam problembild och synen på behov av åtgärder.

Delegationen noterar att myndigheterna upplever nuvarande sekretesslagstiftning som ett hinder för att bedriva ett effektivt tillsynsarbete. Delegationen bedömer att det finns behov av förändringar och att viktiga steg för att komma till rätta med denna problematik har tagits. Förutom frågan om möjligheter till informationsutbyte finns det enligt delegationen behov av andra insatser för att motverka arbetslivskriminalitet, inte minst vad gäller information och stöd till utsatta.

Vid sidan av myndigheterna och arbetsmarknadens parter är kommunerna viktiga aktörer när det gäller att bekämpa arbetslivskriminalitet. Här bedömer delegationen att det finns goda exempel på hur kommunerna kan arbeta mer kraftfullt och hur samverkan mellan kommuner och myndigheter kan bedrivas i syfte att minska arbetslivskriminalitet.

En bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminalitet är till sin natur ett komplext fenomen som berör överträdelser av flera olika regelverk. Det innebär bland annat att flera olika myndigheters verksamheter och statistikuppgifter berörs. Även vissa avtalsbrott kan utgöra arbetslivskriminalitet. En bedömning av arbetslivskriminalitetens storlek går därför inte att göra utifrån en enskild datakälla.

Delegationen har i uppdrag att redovisa en bedömning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige. I delbetänkandet SOU 2022:36 gjordes en inledande bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet. Utifrån den litteraturgenomgång som då gjordes kunde vi konstatera att det finns väldigt lite kunskap om arbetslivskriminalitetens omfattning, men att det är ett allvarligt samhällsproblem som kan avse omfattande belopp.

I detta betänkande tar vi avstamp i den inledande bedömningen och kan, utifrån olika angreppssätt, bekräfta att arbetslivskriminaliteten i Sverige är ett omfattande och allvarligt samhällsproblem. Bedömningen baseras på statistiska underlag från myndigheter, resultat från empiriska analyser där många olika datakällor har samkörts och resultat från tidigare studier. Utifrån detta kan vi konstatera att arbetslivskriminaliteten har stora negativa konsekvenser för enskilda arbetstagare, företag och det allmänna. Arbetslivskriminalitet snedvrider även konkurrensen och undergräver förtroendet för samhällsstrukturen.

Det finns en mängd förfaranden som kan utgöra arbetslivskriminalitet. Aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet begår ofta flera olika brott och regelöverträdelser för att vinna ekonomiska fördelar. Ett centralt inslag i arbetslivskriminaliteten är att arbetstagare utnyttjas på olika sätt. Det finns därför olika perspektiv på och utmaningar med hur detta ska mätas, vilket försvåras av att det i stor utsträckning handlar om dolda förfaranden. Det går också att diskutera vilket utfallsmått som bäst beskriver omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige (exempelvis i kronor och ören eller i antal personer). Vi har valt att dela in bedömningen av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige i följande tre sakområden:

- utnyttjande av arbetskraft
- skatter och avgifter
- otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen.

När det gäller omfattningsbedömningen som rör utnyttjande av arbetskraft ligger fokus på antalet personer som berörs. Antalsuppgifterna är förknippade med flera osäkerhetsmoment. Av denna anledning kompletteras bedömningen med beskrivningar och beräkningar av omfattningen i monetära termer. När det gäller omfattningen av de delar av arbetslivskriminaliteten som rör skatter och avgifter ligger fokus på det dolda värdeskapandet. När det gäller omfattningen av de delar av arbetslivskriminaliteten som rör otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen ligger fokus på felaktiga utbetalningar.

Det kan konstateras att omfattningsbedömningen har delvis olika fokus inom de tre sakområdena. Det innebär att olika tillvägagångssätt och metoder har tillämpats inom respektive sakområde och också att det kan vara svårt att på ett rättvisande sätt summera bedömningarna i de olika delarna till ett sammantaget mått på arbetslivskriminalitetens omfattning.

Mörkertalen inom arbetslivskriminalitet är stora, vilket innebär risker för underskattningar. Det kan också finnas risk för överskattningar, bland annat då uppföljningsdata och resultat från kontroller kan omfatta regelöverträdelser som inte ryms inom definitionen av arbetslivskriminalitet. Val av mätmetod har stor betydelse vid en bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning. Det har även en rad andra faktorer såsom datatillgång, resurser samt möjligheter att få tillgång till och att behandla data som innehåller personuppgifter. Det är viktigt att poängtera att varje bedömning är behäftad med ett stort mått av osäkerhet.

Det finns ett starkt behov av ökad kunskap om arbetslivskriminalitetens omfattning, liksom av omfattningen av olika former av arbetslivskriminalitet. Sådan kunskap behövs för att kunna utveckla effektiva och träffsäkra åtgärder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet.

Utnyttjande av arbetskraft

Riskgrupper för arbetslivskriminalitet

Arbetsgivare som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet bryter mot bestämmelser i författningar och avtal på arbetstagarnas bekostnad för att minska kostnaderna och öka vinsterna. Det kan exempelvis ske genom utnyttjande av arbetskraft för att kunna konkurrera med lägre priser. Genom en analys ser vi att det är relativt många personer som hör till riskgrupperna för att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Analysen utgår från befintliga studiers bedömning av riskgrupper. Den avgränsas till personer som hör till någon av följande grupper: i) asylsökande och deras anhöriga, ii) personer med beviljat uppehålls- och arbetstillstånd, iii) gäststuderande och deras anhöriga, samt iv) personer med beviljat uppehållstillstånd som är varaktigt bosatta i annat EU-land och deras anhöriga. Det urval vi valt att analysera omfattar cirka 245 000 personer.

Analysen indikerar att personer som hör till riskgrupperna har en relativt sett svagare ställning på arbetsmarknaden än personer som inte hör till en riskgrupp. Exempelvis ser vi att årslöneinkomsterna för de personer som ingår i analysen i genomsnitt uppgår till 75 procent av en genomsnittlig årslöneinkomst för hela den arbetande befolkningen. De branscher som av myndigheterna har identifierats som riskbranscher för arbetslivskriminalitet är också de branscher som sysselsätter många personer som ingår i riskgrupperna och där skillnaderna i årslöneinkomst är stora mellan personer som ingår i riskgrupper och den övriga befolkningen. Det bör i sammanhanget noteras att det enligt tidigare studier förekommer att personer som har arbetskraftsinvandrat tvingas betala tillbaka delar av lönen till arbetsgivaren, samt tvingas arbeta mer än vad de får betalt för.

Cirka 13 procent (31 000 personer) av de som ingår i analysen saknade en registrerad inkomst 2020 och cirka tre procent (6 500 personer) saknade både registrerad inkomst och registrerat boende. Om dessa på något sätt försörjer sig så sker det i den dolda delen av arbetsmarknaden, i det så kallade skuggsamhället.

Arbetsmiljöbrott

Under 2021 registrerades totalt 2 329 anmälningar om arbetsmiljöbrott enligt den officiella kriminalstatistiken. Under 2021 blev 3 personer och 108 företag lagförda för arbetsmiljöbrott. Beslutade företagsbotsbelopp uppgick sammanlagt till cirka 32 miljoner kronor. Både antalet lagföringar om företagsbot som rör arbetsmiljöbrott och företagsbotsnivåerna har ökat sedan 2017. Antal anmälningar om arbetsmiljöbrott har ökat, både i absoluta tal och som andel av alla anmälda brott. Det finns fortfarande ett stort mörkertal eftersom inte alla brott anmäls. Den dolda brottsligheten är sannolikt större för de mindre allvarliga brotten eftersom det är svårare för en arbetsgivare att dölja exempelvis ett arbetsmiljöbrott som medfört en arbetsolycka med dödlig utgång.

Arbetsolyckor där det finns indikatorer på misstänkt arbetslivskriminalitet

Arbetsgivare som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet strävar ofta efter att hålla verksamheten dold och lämnar sällan några spår i myndighetsregister. Exempelvis kan förfarandena innebära regelöverträdelser som ger upphov till arbetsmiljöproblem och arbetsskador som kan leda till arbetsolyckor, och i värsta fall dödsfall. Med hjälp av Arbetsmiljöverkets inspektionsstatistik har vi uppskattat antalet arbetsolyckor av allvarlig karaktär där det finns indikationer på arbetslivskriminalitet. Med arbetsolycka av allvarlig karaktär menas en arbetsolycka som medför sjukskrivning om minst två veckor eller som har dödlig utgång. Av cirka 36 000 arbetsolyckor som rör arbetstagare under 2021, bedöms mellan 1 815 och 2 763 arbetsolyckor vara av allvarlig karaktär och ha en koppling till arbetslivskriminalitet (motsvarande 5–8 procent).

Som ett kompletterande angreppssätt för att bättre förstå arbetslivskriminalitetens omfattning redogör vi även för kostnaden av arbetsolyckor som kan relateras till arbetslivskriminalitet, genom att multiplicera antalet allvarliga olyckor med humanvärdet för ett dödsfall respektive för allvarliga skador. Utifrån denna kostnadsvärdering uppgår den sammanlagda kostnaden för arbetsolyckor av allvarlig karaktär där det finns indikationer på arbetslivskriminalitet till 15–22 miljarder kronor.

Vissa former av människohandel och människoexploatering

Till de allvarligaste formerna av arbetslivskriminalitet hör vissa former av människohandel och människoexploatering. Vi har på detta område riktat in oss på kostnaderna för detta. Beräkningarna utgår från dels de samhällsekonomiska kostnaderna, dels kostnaderna för de individer som drabbas. Mörkertalet när det gäller antalet personer som utsätts bedöms vara stort. Personer som utnyttjas är på olika sätt i beroendeställning till sin arbetsgivare, vilket innebär att anmälningsbenägenheten är låg.

Vi bedömer att de undersökta formerna av människohandel och människoexploatering innebär kostnader om cirka 3,3 miljoner kronor per utsatt person. År 2021 registrerades 152 anmälda brott mot person som avser de undersökta formerna av människohandel eller människoexploatering i den officiella kriminalstatistiken. Det verkliga antalet är åtminstone två gånger så stort enligt olika rapporter. Den totala kostnaden för de undersökta formerna av människohandel och för människoexploatering bedöms uppgå till mellan 498 och 996 miljoner kronor.

Skatter och avgifter

Skatteverkets kontrolldata är det viktigaste underlaget för att bedöma omfattningen av arbetslivskriminalitet som rör skatter och avgifter. Vi har bedömt omfattningen av oredovisade arbetsinkomster med hjälp av en rapport från Skatteverket där storleken på oredovisade arbetsinkomster beräknas utifrån myndighetens skatterevisioner.

Vår bedömning är att de odeklarerade löneinkomsterna som kan kopplas till arbetslivskriminalitet uppgick till mellan 81 och 94 miljarder kronor år 2021. Det motsvarar ett skattebortfall på cirka 26 miljarder kronor, vilket kan sägas vara en direkt vinst för de inblandade företagen.

Arbetslivskriminalitet ger upphov till en rad negativa effekter på grund av osund konkurrens. Ungefär 16 procent av företagarna uppgav i Skatteverkets attitydundersökning för 2021 att de i stor utsträckning är utsatta för konkurrens från andra företag inom branschen som skattefuskar. Vidare instämde 9 procent av företagen i att svarta löner ofta förekommer i branschen.

Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen

Det finns många former av stöd, förmåner och andra ersättningar inom välfärdssystemen som kan missbrukas inom ramen för arbetslivskriminalitet. Arbetsgivare som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet kan bland annat använda sig av falska arbetsgivar- och inkomststopp-gifter för att erhålla felaktiga ersättningar från välfärdssystemen. Av de felaktiga utbetalningar som skedde i de olika välfärdssystemen under 2021 bedömer vi att mellan 367 och 1 424 miljoner kronor kunde kopplas till arbetslivskriminalitet. Detta belopp utgör en direkt vinst för de arbetslivskriminella aktörerna. Då vi endast har studerat ett urval av ersättningar som bedöms ha hög risk för att användas inom arbetslivskriminalitet kan det redovisade beloppet ses som en nedre gräns på omfattningen av arbetslivskriminalitet som rör otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen. Det kan alltså finnas ersättningar som kan utnyttjas för arbetslivskriminalitet, men som vi inte har studerat.

Det är viktigt att påpeka att det finns en stor variation mellan de olika ersättningarna när det gäller omfattningen av arbetslivskriminalitet.

Arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark och Finland

I Danmark och Finland används begreppen grå ekonomi och social dumping för att beskriva många av de fenomen som i Sverige kallas arbetslivskriminalitet.

I Danmark finns sedan 2012 ett myndighetsgemensamt arbete mot social dumping. Det har inte utarbetats någon definition av vad som avses med social dumping. I Danmark brukar termen användas för att beskriva situationer där löner och villkor är sämre än brukligt i landet och där arbetstagare arbetar under dåliga arbetsförhållanden och arbetsgivaren undandrar skatt. Det myndighetsgemensamma arbetet bedrivs av Skattestyrelsen (motsvarar Skatteverket i Sverige), Arbejdstilsynet (motsvarar Arbetsmiljöverket) och politiet (motsvarar Polismyndigheten). Det myndighetsgemensamma arbetet mot social dumping påminner i delar om den myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet som finns i Sverige, även om det finns viktiga skillnader, bland annat när det gäller vilka myndigheter som deltar. Enligt delegationens intryck har en styrka i det danska arbetet mot

social dumping varit att det sedan en lång tid har legat högt på den politiska dagordningen och att myndigheterna har fått tillräckliga resurser för att genomföra inspektioner på området.

I Danmark framhålls arbetet med arbetsklausuler i offentlig upphandling som ett framgångsrikt arbetssätt för att försäkra sig om att arbetstagare får de arbetsvillkor som de har rätt till enligt lag och avtal. Arbetsklausuler används i upphandlingsavtal för att säkerställa en lägstanivå gällande villkor om lön och andra anställningsvillkor. Delegationens bild är att Köpenhamns kommun har kommit långt i sitt arbete med att säkerställa att de arbetsrättsliga villkoren inom offentlig upphandling faktiskt efterlevs. Det kan även noteras att det har inrättats en statlig kontrollenhet i Danmark med uppgift att kontrollera efterlevnaden av arbetsklausuler i offentlig upphandling.

Den finska regeringen har fattat beslut om en strategi och ett åtgärdsprogram för att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Syftet med strategin är att främja en sund konkurrens mellan företagen och en rättvis arbetsmarknad, att förebygga grå ekonomi och ekonomisk brottslighet samt att trygga verksamhetsförutsättningarna för myndigheter som bekämpar dessa fenomen. I Finland bedrivs också ett omfattande arbete mot människohandel och arbetskraftsexploatering som involverar många aktörer i samhället. Det finns en särskild handlingsplan mot människohandel.

Delegationen har fått intryck av att det under en längre tid har bedrivits ett aktivt arbete mot grå ekonomi och arbetskraftsexploatering i Finland och att särskilt arbetskraftsexploatering har fått jämförelsevis mycket större uppmärksamhet än det fram till nyligen har fått i Sverige.

Trots att riskgruppen för arbetskraftsexploatering bedöms vara mindre i Finland finns det ett större antal fällande domar om olika former av arbetskraftsexploatering än i Sverige. Det kan finnas flera skäl till detta. Som delegationen har uppfattat det finns det i Finland en hög kompetens på området. Något som ofta lyfts fram av aktörer som delegationen har haft kontakt med är de specialiserade arbetarskyddsinspektörerna med mandat att granska utländska arbetstagares arbetsvillkor. Vidare kan nämnas att polis och åklagare ofta använder sig av alternativa brottsrubriceringar under förundersökningen och vid väckande av åtal, något som synes förbättra förutsättningarna för fällande dom.

Forskning i form av bland annat HEUNI:s arbete samt oberoende granskning från den nationella rapportören är andra omständigheter som har bidragit till ett ökat fokus både på området och på behovet av åtgärder. Viktiga institutioner är också det nationella hjälpsystemet för brottsoffer för människohandel och flera specialiserade organisationer inom civilsamhället som erbjuder hjälp på ett lättillgängligt sätt, samt de olika kanaler som finns för att sprida information till utsatta eller riskgrupper för exploatering. Den kanske enskilt viktigaste faktorn som har lyfts fram av de aktörer som delegationen har varit i kontakt med är ett starkt politiskt fokus och en tydlig vilja att komma till rätta med problemen, något som förefaller ha varit avgörande för att arbetet i Finland har kommit långt.

Delegationens bedömningar

Delegationen bedömer att det finns flera områden som kan utvecklas i arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige. Delegationen anser vidare att det finns flera olika insatser och arbetssätt i Danmark och Finland som är särskilt intressanta och relevanta ur ett svenskt perspektiv.

Delegationen har i uppdrag att följa upp och analysera myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet. Detta uppdrag ska avrapporteras senast den 23 februari 2024. Delegationen kommer således att återkomma till frågan om hur myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet kan utvecklas.

Styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet

Arbetet mot det som vi i Sverige benämner arbetslivskriminalitet förefaller sedan en lång tid ha legat högt på den politiska dagordningen i såväl Danmark som Finland. Delegationen har fått en liknande bild av det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet. Delegationens bild är dock att arbetslivskriminalitet, till skillnad från i Danmark, Finland och Norge, först på senare år har placerats högt på den politiska dagordningen i Sverige. Flera aktörer har till exempel pekat på att särskilt frågan om arbetskraftsexploatering fått relativt lite uppmärksamhet i den svenska politiska debatten jämfört med andra länder. Att

frågan har prioriterats högt politiskt har lyfts fram som avgörande i våra nordiska grannländer.

Delegationen bedömer att enhetliga skrivningar rörande arbetet mot arbetslivskriminalitet bör övervägas i samtliga samverkande myndigheters instruktioner, i syfte att tydligt peka ut ett gemensamt arbete mot arbetslivskriminalitet som ett varaktigt prioriterat uppdrag hos myndigheterna. Delegationen bedömer att en sådan ändring skulle kunna bidra till att skapa enhetlighet och långsiktighet i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet.

Fler branscher bör prioritera arbetet mot arbetslivskriminalitet

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. Utöver byggbranschen finns det flera branscher som har identifierats som särskilda riskbranscher när det gäller arbetslivskriminalitet. Dessa är restaurang-, transport-, kroppsvårds-, och städbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster (framför allt personlig assistans), jord- och skogsbruk, bilvård och avfallshantering. Det finns ett antal initiativ och goda exempel på arbete för att motverka arbetslivskriminalitet även i dessa branscher. Som helhet kan dock delegationen konstatera att arbetet mot arbetslivskriminalitet har kommit längre i vissa branscher, däribland byggbranschen, och bedömer att det finns skäl för andra branscher att lära av detta arbete.

Behov av ytterligare insatser för arbetstagare i riskgrupper

Det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering

Människohandel och människoexploatering tillhör de värsta formerna av arbetslivskriminalitet. Det förekommer att det vid de myndighetsgemensamma kontrollerna framkommer misstankar om människohandel eller människoexploatering. Av olika skäl har det dock visat sig svårt att ställa någon till svars för dessa brott. Flera aktörer har

även pekat på förekomsten av vissa sätt att utnyttja arbetstagare som inte är kriminaliserade i Sverige.

I bland annat Danmark och Finland har det införts straffrättsliga bestämmelser som rör arbetskraftsexploatering och som på olika sätt skiljer sig från de straffbestämmelser som finns i Sverige. I Danmark infördes brottet ”människoutnyttjande” förra året. Bestämmelsen har likheter med de svenska bestämmelserna om människohandel och människoexploatering. För straffansvar krävs att en åtgärd har vidtagits i syfte att utnyttja en person i ”arbete under uppenbart orimliga villkor” och i den danska propositionen anges att det som utgångspunkt är tillräckligt att den utnyttjade får mindre än 50 procent av lönstälönen i branschen för att sådana villkor ska anses föreligga. I Finland infördes 2004 brottsrubriceringen ”ockerliknande diskriminering i arbetslivet” i strafflagen. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i diskrimineringsfall i arbetslivet och kriminaliserar att en arbetstagare eller arbetssökande försätts i märkbart ofördelaktig ställning genom att arbetssökandens eller arbetstagarens ekonomiska trångmål eller annars trängda läge, beroendeställning, oförstånd, lätt-sinne eller okunnighet utnyttjas.

I betänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88) gjordes en kartläggning där det framgick att det med nuvarande straffbestämmelser är svårt att ställa en arbetsgivare till svars för människoexploatering eller människohandel för tvångsarbete, eftersom det i regel krävs att den som utsatts medverkar i utredningen för att åklagaren ska kunna väcka åtal. När den utnyttjade personen inte vill medverka blir det svårt att bevisa att arbetsgivaren använt något otillbörligt medel, såsom tvång. Det föreslogs därför att det ska införas en straffrättslig bestämmelse som gör det möjligt att döma till ansvar enbart utifrån hur utländsk arbetskraft behandlas i arbetet.

Delegationen vill i sammanhanget även lyfta fram att myndigheterna i Norge ser att det förekommer situationer där arbetstagare får rätt lön, men sedan tvingas betala tillbaka delar av lönen till arbetsgivaren. Mot denna bakgrund har det nyligen införts en straffbestämmelse om ”lönstyper” (”lönestöld”), som gör det kriminellt att undanhålla eller att återkräva lön. Flera aktörer har pekat på att denna problematik förekommer även i Sverige.

Delegationen noterar den utveckling som skett i de övriga nordiska länderna. Delegationen anser, vilket även flera andra aktörer

har gett uttryck för, att det finns anledning att se över det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering i Sverige, såväl vad gäller befintliga brottsrubriceringar som huruvida nya brottsrubriceringar bör införas för förfaranden som i dag inte är kriminaliserade.

Civilsamhällets roll i arbetet mot arbetslivskriminalitet

I Sverige är det ett stort problem att det är så få av de mest utsatta arbetstagarna som söker stöd hos myndigheter eller andra aktörer. Dessa personer kan ha dålig kunskap om sina rättigheter. De kan också vara beroende av sin arbetsgivare, eftersom de riskerar att bli av med både arbetet och ibland sin rätt att befinna sig i landet om de uttrycker sig kritiskt eller försöker få någon förändring till stånd. Det är många som inte vet vart de ska vända sig och som inte heller är medlemmar i någon arbetstagarorganisation. Det är också många som inte vill vända sig till Migrationsverket eller Polismyndigheten av rädsla för vad som då kan hända med deras tillstånd att befinna sig i landet. I syfte att göra det lättare för utsatta arbetstagare att söka stöd och rådgivning fyller organisationer i civilsamhället en viktig funktion.

I bland annat Finland finns det flera civilsamhällesorganisationer, utöver arbetstagarorganisationerna, som riktar olika former av stöd till människor som utnyttjas i arbetslivet och till offer för människohandel. Även i Sverige finns det vissa civilsamhällesorganisationer som bedriver ett arbete inriktat på att stödja arbetstagare som har utnyttjats eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Detta arbete bedrivs dock i betydligt mindre skala än i exempelvis Finland och Tyskland.

Utsatta arbetstagare, särskilt från andra länder, kan uppleva en rädsla för att tala med myndigheter samtidigt som de mer sällan är medlemmar i någon arbetstagarorganisation. Dessa personer riskerar därför att falla mellan stolarna. Delegationen bedömer att det kan finnas skäl att utveckla den roll civilsamhället fyller i Sverige i syfte att motverka att arbetstagare i riskgrupperna utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden.

Information till arbetstagare i riskgrupper

I bland annat Finland finns ett flertal olika aktörer som arbetar med att sprida information till riskgrupper för arbetslivskriminalitet. Såväl myndigheter som civilsamhället är involverade i arbetet. Även om vissa myndigheter arbetar med att sprida information till utsatta arbetstagare i Sverige gör delegationen bedömningen att det finns behov av ytterligare åtgärder för att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.

Uppföljning av villkor i upphandling

Ett av de arbetsätt som ofta framhålls som positivt av aktörer som arbetar med att motverka arbetslivskriminalitet i Danmark 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.

Upphandling har en nyckelroll för att förebygga arbetslivskriminalitet även i Sverige. Delegationens bedömning är att det är viktigt att använda de verktyg som finns i upphandlingsregelverket för att bekämpa arbetslivskriminalitet. Om det inte sker någon uppföljning av klausuler om anställningsvillkor finns det en risk att företag som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet finansieras med skattemedel.

I syfte att begränsa utrymmet för aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet är det viktigt att upphandlande myndigheter, kommuner och enheter, i egenskap av avtalsparter, följer upp att krav om arbetsrättsliga villkor i upphandlingsavtalen efterlevs.

Informationsutbyte mellan myndigheter

En bild som delegationen har fått är att myndigheternas möjligheter till informationsutbyte fungerar relativt väl i både Danmark och Finland. Delegationen bedömer att det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige skulle kunna bli mer effektivt och träffsäkert om möjligheterna till informationsutbyte stärktes. En utredning har nyligen föreslagit att en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den föreslagna bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Delegationen gör bedömningen att den fortsatta beredningen av ärendet bör ske skyndsamt för att myndigheterna ska få förutsättningar för att bedriva ett effektivt tillsynsarbete i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet. Att stärka möjligheterna till informationsutbyte skulle inte minst underlätta arbetet inom ramen för de regionala centren mot arbetslivskriminalitet.

Kunskapshöjande insatser

Trots att arbetslivskriminalitet inte är ett nytt fenomen finns det stora kunskapsluckor på området. I vissa andra länder har arbetet med att öka kunskapen om närliggande och överlappande problem pågått länge och det finns aktörer som har fokuserat särskilt på forskning och analys inom området. Exempel på detta är det arbete som bedrivs av Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI) i Finland och enheten för utredning av grå ekonomi i Finland. Delegationen konstaterar att en del i delegationens uppdrag är att förstärka kunskapen om arbetslivskriminalitet. Det kan dock enligt delegationens mening sannolikt komma att behövas andra kunskapshöjande insatser utöver det uppdrag som för närvarande åligger delegationen.

Förbättrad statistik och uppföljning

En bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid går inte att göra utifrån en enskild datakälla. Arbetslivskriminalitet berör överträdelser av flera olika regelverk och således flera olika myndigheters verksamheter och statistikuppgifter. Tillgång till relevant och tillförlitlig statistik från berörda myndigheters register är en förutsättning för att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid.

I dagsläget saknas på många områden relevant statistik som möjliggör en uppföljning av arbetslivskriminalitet. Exempelvis skulle utstationeringsregistret kunna utgöra en viktig kunskapskälla för såväl myndigheter som arbetsmarknadens parter. Utstationerade arbetstagare hör till riskgrupperna för arbetslivskriminalitet, men befintliga uppgifter om denna grupp kan varken analyseras eller samköras med annan data, exempelvis SCB:s registerdata. Detta beror på att statistiken från utstationeringsregistret som rör arbetstagarnas namn och födelsedatum i många fall inte håller tillräckligt hög kvalitet. Vidare saknar Arbetsmiljöverkets statistik över arbetsolyckor uppgifter om olycksorsak eller andra uppgifter som kan indikera arbetslivskriminalitet. Med undantag för dödsolyckor så särredovisas inte de arbetsolyckor som drabbar utländska arbetstagare. I vissa fall syns de inte alls i den officiella arbetsskadestatistiken, vilket innebär att det inte går att analysera eller följa upp de arbetsmiljörisker arbetstagare i många riskgrupper är utsatta för.

För att bättre kunna bedöma omfattning och utveckling över tid skulle ett system som underlättar kontinuerlig uppföljning behöva utvecklas hos relevanta myndigheter. Till skillnad från i Norge, saknar svenska myndigheter ett uppföljningssystem där anmälningar eller misstankar som beror på arbetslivskriminella förfaranden särredovisas. Enligt delegationen är det av stor vikt att relevanta myndigheter ser över sina möjligheter att utforma uppföljningsstatistik och skapar system för bättre uppföljning. I denna del bör delegationen kunna spela en rådgivande roll.

Ytterligare en viktig del för att kunna göra bättre bedömningar om arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid är att relevanta myndigheter kan samköra data från flera olika register. Genom samkörning av data kan flera olika statistikuppgifter kombineras, vilket möjliggör en kontinuerlig metodutveckling hos myn-

digheterna och medför bättre förståelse för vilka risker som finns och som slutligen möjliggör bredare och djupare analyser som kan tillämpas för att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning och utvecklingen över tid. Sådana riskanalyser leder dessutom till träffsäkrare kontrollurval hos myndigheterna.

Summary

Remit

The Delegation against Work-related Crime has been tasked with taking a society-wide approach in bringing together and supporting actors nationwide that are combatting work-related crime and encouraging them to work together and share their experiences. In this interim report, the Delegation is reporting on the following tasks within its remit:

- to assess the extent of work-related crime in Sweden.
- to bring together and support actors nationwide that are combatting work-related crime and encouraging them to work together and share their experiences.
- to collect and share best practice examples of successful initiatives and ways of working to prevent, detect and combat work-related crime and, where appropriate, propose measures to facilitate this work and enable the results of this work to be shared more widely.
- to investigate and learn from successful ways of working and initiatives to combat work-related crime from other EU and EEA countries, at the Nordic-Baltic, and at EU levels – in cross-border as well as national work in this area – and, where necessary, to propose measures that would enable these successful ways of working and initiatives to be implemented in Sweden.

The last three items are to be reported on annually starting in 2023. For this interim report, the Delegation has chosen to continue its task to investigate and learn from successful ways of working from

other countries by focusing on efforts to combat work-related crime in Denmark and Finland.

Efforts to combat work-related crime in Sweden

Work-related crime not only has negative consequences for workers, businesses and public finances. In the long run, work-related crime that gains a foothold in society risks damaging trust in society's functions and capabilities, thereby undermining the structure of society. As the problem exceeds the organisational boundaries of ministries, government agencies, municipalities and the social partners, efforts are required from many actors.

A large number of measures have been taken in Sweden recently to prevent, detect and combat work-related crime. For example, it has been decided that government agency cooperation in combatting work-related crime is to become permanent and the agencies have also been given more resources for this work. Two regional centres to combat work-related crime have been established and the establishment of additional centres is under way. In addition, a large number of governmental inquiries have been established on issues connected to work-related crime, many of which have fed into in the first national strategy to combat work-related crime. Important initiatives have also been taken by other actors, including the social partners, to combat work-related crime. However, the progress made in efforts to combat work-related crime differs by industry – in terms of the set of problems identified as well as whether the industry itself sees a need for action.

The Delegation notes that the current privacy legislation is felt by government agencies to be an obstacle to carrying out their supervisory role effectively. The Delegation makes the assessment that there is a need for change and that important steps have already been taken to address this problem. In addition to the question of being able to share information, according to the Delegation there is a need for other measures to combat work-related crime, in particular when it comes to information to and support for victims.

Besides government agencies and the social partners, municipalities are important actors in combatting work-related crime. Here, the Delegation makes the assessment that there are best practice

examples of how municipalities can work more effectively and how cooperation between municipalities and government agencies can help reduce work-related crime.

An assessment of the extent of work-related crime

By its very nature, work-related crime is a complex phenomenon, which includes infringements of multiple regulatory frameworks. This means for example that the activities and statistics of many different government agencies are involved. Certain breaches of contract can also constitute work-related crime. Consequently, an assessment of the extent of work-related crime cannot be made on the basis of a single data source.

The Delegation's remit is to present an assessment of the extent of work-related crime in Sweden. The interim report SOU 2022:36 set out an initial assessment of the extent of work-related crime. In light of the literature review done at that time, we were able to conclude that there is very little knowledge about the extent of work-related crime, but that it is a serious problem for society that may involve substantial sums.

In this report, we take that initial assessment as our starting point and can confirm, based on a range of approaches, that work-related crime in Sweden is an extensive and serious problem for society. This assessment is based on statistical data from government agencies, results from empirical analyses of many different merged and linked data sources, and results from previous studies. From this, we can see that work-related crime has major negative consequences for individual employees, businesses, and the community in general. Work-related crime also distorts competition and undermines the structure of society.

There is great variation in practices that may constitute work-related crime. Actors who engage in work-related crime often commit several offences and breaches of regulations for financial gain. A key element of work-related crime is also that workers are exploited in various ways. Consequently, there are different perspectives on and challenges entailed in how it should be measured, since such practices are largely hidden from view. What outcome measure of work-related crime best captures its extent in Sweden is also debat-

able (for example, in monetary terms or in the number of individuals affected). We have divided our assessment of the extent of work-related crime in Sweden into three areas:

- labour exploitation
- taxes and charges
- abuse of welfare systems.

In the assessment of the extent of labour exploitation, the focus is on the number of people affected. However, the figures at hand are associated with many uncertainties. For this reason, we have supplemented our assessment with descriptions and calculations of the extent of this type of crime in monetary terms. In the area of taxes and charges, the focus is on assessing the extent of the hidden value creation, while in the area of abuse of welfare systems, the focus is on payments fraudulently obtained.

From this it can be concluded that there are different focuses when assessing the extent of work-related crime in the area of labour exploitation, taxes and charges, and the abuse of welfare systems. This means that different approaches and methods have been implemented in each respective area, and that it can be difficult to accurately sum up the assessments in these different areas into an overall measure of the extent of work-related crime.

The number of unreported cases of work-related crime is often large, which means underestimation is a risk. There may also be a risk of overestimation, as follow-up data and results from inspections may also include offences and breaches of regulations other than those that fall within the definition of work-related crime. The measurement method chosen is very significant in assessing the extent of work-related crime, but a number of other factors such as data access, resources and being able to access and process personal data, all influence the assessment. It is important to emphasise that any assessment of the extent of work-related crime is associated with a large degree of uncertainty.

There is a great need for increased knowledge of the extent of work-related crime, as well as the extent of various forms of work-related crime. This knowledge is needed to develop effective and targeted measures to combat work-related crime.

Exploitation of labour

Groups at risk of work-related crime

Employers who engage in work-related crime contravene the provisions of laws and regulations or breach agreements at the expense of workers to cut costs and increase profits. This can include exploiting labour to be able to compete with lower prices. From our analysis, we can see that the number of people in groups at risk of work-related crime is relatively high. The analysis is based on previous studies involving assessments of risk groups. It is limited to people who belong to one of the following groups: 1) asylum seekers and their dependants; 2) persons who have been granted a residence and work permit; 3) persons who have been granted a residence permit as an incoming international student and their dependants; and 4) persons who have been granted a residence permit with long-term resident status in another EU country and their dependants. The analysis covers approximately 245 000 people.

Our analysis indicates that people who belong to one of these risk groups have a relatively weak position in the labour market. For example, we see that the annual employment income of the people included in the survey on average amount to 75 per cent of an average annual employment income. The sectors identified by the government agencies as risk industries for work-related crime are also those that employ many people in the risk groups and where there are considerable differences in annual employment income between people in the risk groups and the rest of the population. In this context, it should be noted that earlier studies have pointed out that migrant workers are sometimes forced to pay back part of their wages to the employer, and are forced to work more than what has been agreed.

Approximately 13 per cent (31 000 people) of those included in the analysis lacked a registered income in 2020 and about 3 per cent (6 500 people) lacked both a registered income and registered residence. If they are somehow able to support themselves, it will be in the hidden part of the labour market, in what is termed the shadow or informal economy.

Work environment offences

In 2021, a total of 2 329 work environment offences were registered, according to the official crime statistics. In the same year, 3 people were prosecuted for work environment offences and 108 businesses were subject to corporate fines due to work environment offences. The total amount in corporate fines issued to businesses amounted to approximately SEK 32 million. Both the number of prosecutions leading to corporate fines relating to work environment offences and the amount paid in corporate fines has risen since 2017. The number of notifications of work environment offences has increased, both in absolute numbers and as a percentage of all reported crime. There is still a large number of unreported cases. The true figure is likely to be much greater for the less serious offences as it is more difficult for an employer to hide, for example, an occupational health and safety offence that has led to an occupational accident with a fatal outcome.

Workplace accidents with indicators of work-related crime

Employers who engage in work-related crime often seek to keep this activity hidden and rarely leave any traces in government agency registers. For example, their actions may entail breaches of regulations that lead to occupational health and safety problems and workplace injuries that can lead to workplace accidents, and in the worst case, death. Using the Swedish Work Environment Authority's inspection statistics, we have estimated the number of serious workplace accidents where there are indications of work-related crime. By serious workplace accidents we mean, in this context, a workplace accident that results in sick leave of at least two weeks or a fatal accident. Of approximately 36 000 occupational accidents in 2021, between 1 815 and 2 763 occupational accidents are considered to be of a serious nature and to have a connection to work-related crime (equivalent to 5–8 per cent).

As a complementary approach to achieve a better understanding of the extent of work-related crime, we also describe the cost of workplace accidents that can be connected to work-related crime by multiplying the number of serious accidents by the human value of one death or of serious injuries. Based on this assessment, the total

cost of serious occupational accidents where there are indications of workplace crime amounts to SEK 15–22 billion.

Certain forms of human trafficking and human exploitation

Among the most serious forms of work-related crime are certain forms of human trafficking and human exploitation. In this area, we have focused on the costs of these forms of human trafficking and human exploitation. The calculations are based on the economic costs, as well as the costs for the individuals affected. The number of unreported cases of people being trafficked or exploited is judged to be large. People who are exploited are dependent in some way on their employer, which means that they are unlikely to report the exploitation.

We estimate that the investigated forms of human trafficking and human exploitation entail costs of approximately SEK 3,3 million per victim. In 2021, the official crime statistics recorded 152 reported crimes regarding the forms of human trafficking or human exploitation that we have investigated. According to various reports, the actual number is at least twice as large. The total cost of the investigated forms of human trafficking and of human exploitation is estimated to be between SEK 498 and 996 million.

Taxes and charges

The Swedish Tax Agency's control data is the most important source for assessing the extent of work-related crime concerning taxes and charges. We have assessed the extent of undeclared employment income using a report from the Swedish Tax Agency where the amount of undeclared employment income is calculated on the basis of the Agency's tax audits.

Our assessment is that the undeclared wages that can be linked to work-related crime was between SEK 81 billion and SEK 94 billion in 2021. This corresponds to a loss of tax revenue of approximately SEK 26 billion, which can be said to be pure profit for the companies involved.

Work-related crime gives rise to a series of negative effects due to distorted competition. Approximately 16 per cent of entrepreneurs

stated in the Swedish Tax Agency's attitude survey for 2021 that they are very greatly exposed to competition from other companies in their industry that are involved in tax fraud. Furthermore, 9 per cent of these companies agreed that undeclared work was widespread in the industry.

Abuse of welfare systems

There are many forms of benefits within Sweden's welfare systems that can be abused in the context of work-related crime. Employers who commit work-related crime may use false employer and income information to fraudulently obtain payments from Sweden's welfare systems. Of the fraudulently obtained payments made in the various welfare systems in 2021, we estimate that between SEK 367 and 1 424 million could be linked to work-related crime. This amount represents pure profit for the work-related criminal actors. Since we have only studied a sample of benefits deemed at high risk of being used in work-related crime, the amount reported here can be seen as a lower limit on the extent of work-related crime relating to the abuse of welfare systems. There may be other benefits which can be exploited for work-related crime, but which we have not studied.

It is important to point out that there is great variation between different kinds of benefits when it comes to the extent of work-related crime.

Efforts to combat work-related crime in Denmark and Finland

In Denmark and Finland, terms such as grey economy and social dumping are used to describe similar phenomena which in Sweden are known as work-related crime.

There have been joint efforts by government agencies to combat social dumping in Denmark since 2012. A definition of what is meant by social dumping has not been developed. In Denmark, the term is used to describe situations where workers' wages and conditions are worse than usual practice in the country and where they work under poor working conditions and where the employer evades taxes. These efforts are carried out jointly by the Danish counterparts to

the Swedish Tax Agency, the Swedish Work Environment Authority and the Swedish Police Authority. The joint efforts of these government agencies to combat social dumping is similar in part to the government agency cooperation to combat work-related crime in Sweden, although there are important differences, including which government agencies are involved. The Delegation's impression is that a strength of Danish efforts to combat social dumping is its position high up on the political agenda for a long time and that the government agencies have been given sufficient resources to carry out inspections in this area.

Furthermore, in Denmark efforts to enforce labour clauses are promoted as a successful way of making sure that workers have the statutory and contractual working conditions to which they are entitled. Labour clauses are clauses in public procurement contracts which secure certain levels of pay and other terms and conditions of employment. The Delegation's picture of the situation is that the City of Copenhagen has come a long way in its work to ensure actual compliance with the employment terms and conditions in public procurement. Furthermore, a state control unit has been established in Denmark with the task of ensuring compliance with labour clauses in public procurement contracts.

The Finnish Government has decided on a strategy and action programme to combat the grey economy and economic crime. The aim of the strategy is to promote healthy competition between companies and a fair labour market, to forestall the grey economy and economic crime, and to safeguard the operating conditions of government agencies involved in combatting the grey economy and economic crime. In Finland, extensive work is also being carried out against human trafficking and labour exploitation that involves many actors in society. There is a specific action plan to combat human trafficking.

The Delegation's impression is that active measures to combat the grey economy and labour exploitation has been in place for a long time in Finland and that, in particular, labour exploitation has received far more attention than has been the case historically in Sweden. Although the number of convictions in Finland is small, it can be noted that, although the risk group for labour exploitation is judged to be smaller in Finland, there are nevertheless more convictions concerning labour exploitation compared to Sweden.

There may be several reasons why there are more convictions concerning labour exploitation in Finland compared to Sweden. The Delegation's understanding is that there is a high level of expertise in this area in Finland. The actors whom the Delegation has contacted often highlight the specialised occupational health and safety inspectors who have the authority to review the working conditions of foreign workers. In addition, the police and prosecutors often use alternative offences during the preliminary investigation and in the prosecution, which seems to improve the chances of a conviction.

Research in the form of work done by the European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI) for example, and independent scrutiny by the National Rapporteur, are further factors that have increased the focus on the area and on the need for action. Other important functions are the national assistance system for victims of human trafficking and a number of specialised civil society organisations offering easily accessible assistance, along with the various channels for disseminating information to victims or groups at risk of exploitation. Perhaps the single most important factor highlighted by the actors whom the Delegation contacted is a strong political focus and a clear willingness to address the problems, which seems to have been crucial to the success of these efforts in Finland.

The Delegation's assessments

The Delegation assesses that a number of aspects of Sweden's efforts to combat work-related crime could be developed. The Delegation is also of the opinion that a number of different initiatives and ways of working in Denmark and Finland are of particular interest and relevance for Sweden.

Part of the Delegation's remit is to monitor and analyse government agency cooperation to combat work-related crime and, where necessary, propose measures to improve that cooperation and increase the effectiveness of government action to combat work-related crime. This task must be reported on by 23 February 2024. The Delegation will therefore return to the question of how government agency cooperation to combat work-related crime can be developed.

Governance of efforts to combat work-related crime

Efforts to combat what in Sweden is called work-related crime seem to have been high on the political agenda in both Denmark and Finland for a long time. The Delegation also has a similar picture of Norway's efforts to combat work-related crime. However, the picture that the Delegation has is that, unlike Denmark, Finland and Norway, work-related crime has only recently been placed high on the political agenda in Sweden. Several actors have pointed out, for example, that labour exploitation in particular has received relatively little attention in Sweden's political debate compared with other countries. That the issue has a high political priority has been highlighted as crucial to both Finland's and Norway's efforts to combat labour exploitation.

The Delegation's assessment is that the use of uniform formulations concerning efforts to combat work-related crime should be considered in the instructions issued to each of the cooperating government agencies with a view to clearly identifying this joint work to combat work-related crime as a permanent priority for these government agencies. The Delegation assesses that such a change could help to create coherence and longevity in efforts of the government agencies to combat work-related crime.

More industries should prioritise efforts to combat work-related crime

The construction industry has been identified by various actors as the industry with the highest risk of work-related crime. But it is also one of the industries that has come furthest with initiatives to combat work-related crime. In the construction industry, there is a common picture of the problem and consensus on the types of measures that may need to be taken, in particular among the social partners. In addition to the construction industry, several other industries have been identified as specifically at risk in terms of work-related crime. These are the restaurant, transport and cleaning industries, as well as health and medical care, social care and social services, and the agriculture and forestry, personal care, automotive services, and waste management industries. There are a number of initiatives and good examples of efforts to combat work-related

crime in these industries too. As a whole, however, the Delegation notes that efforts to combat work-related crime have progressed further in some industries, including the construction industry, and assesses that there is good reason for other industries to learn from this work.

Need for further efforts for workers in risk groups

Protection against labour exploitation in criminal law

Human trafficking and human exploitation are among the worst forms of work-related crime. There are cases where joint government agency inspections have raised suspicions of human trafficking or human exploitation. For various reasons, however, it has proven difficult to hold anyone to account for these crimes. Several actors have also pointed to the incidence of certain ways of exploiting workers that are not criminalised in Sweden.

In Denmark and Finland, for example, criminal law provisions have been introduced concerning labour exploitation which differ in various ways from the penalty provisions in force in Sweden. In Denmark, the crime of 'human exploitation' was introduced last year. The provision has similarities with the Swedish regulations on human trafficking and human exploitation. For criminal liability to be proven, the action must have been taken with the aim of exploiting a person under working conditions that are 'manifestly unreasonable'. The proposal for the new provision specifies that it is sufficient for the exploited person to receive less than 50 per cent of the minimum wage in the industry concerned for such conditions to be deemed to exist. In Finland, the criminal offence 'extortionate work discrimination' was introduced into the Criminal Code in 2004. This provision is intended to apply in cases of discrimination in the workplace and criminalises putting a job applicant or an employee in a considerably inferior position – by taking advantage of the job applicant's or the employee's financial or other distress, dependent position, lack of understanding, thoughtlessness or ignorance.

The report *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring* (An improved system of labour immigration) (SOU 2021:88) showed how, under the current penalty provisions, it is difficult to hold an employer to account for human exploitation or human trafficking

for forced labour, as it is generally necessary for the victim to cooperate in the investigation in order for the prosecutor to have sufficient evidence to prosecute. When the exploited person does not wish to cooperate with the investigation for various reasons, this leads to difficulties in providing evidence. The introduction of a penalty provision was therefore proposed that would make it possible to impose liability solely on the basis of how foreign workers are treated in the workplace.

In this context, the Delegation would also highlight that the government agencies in Norway have noted situations where workers are paid the correct wage, but are then forced to pay back part of their wages to the employer. In light of this, a penalty provision on *lønnstyveri* (wage theft) has recently been introduced which, under certain conditions, makes it criminal to withhold or demand the return of wages. Several actors have pointed out that this problem also exists in Sweden.

The Delegation notes developments in the other Nordic countries. The Delegation considers that, as has also been expressed by a number of other actors, there are reasons to review the protection against labour exploitation in Sweden's criminal law, regarding existing statutory provisions as well as whether new provisions should be introduced.

The role of civil society in combatting work-related crime

In Sweden, it is a major problem that so few of the most victimised workers approach the authorities or other actors for support. These people may have limited knowledge of their rights or are dependent on their employer because they risk losing their employment and sometimes their right to stay in the country if they express criticism or attempt to bring about any change. Many do not know who they can approach and are not members of any trade union. Many do not want to approach the Swedish Migration Agency or the Swedish Police Authority for fear of what might then happen to their permits to be in the country.

In Finland, for example, there are several organisations, other than the social partners, that target various forms of support to people who are exploited at work and to victims of human trafficking. In Sweden,

too, there are some civil society organisations that carry out work aimed at supporting workers who have been, or are at risk of, being exploited in work-related criminal practices. However, this work is carried out on a much smaller scale than in Finland and Germany, for example.

Therefore, civil society organisations can play an important role helping victimised workers to access support and advice, firstly because they may fear talking to the authorities, and secondly because foreign workers with a poor knowledge of Swedish working conditions risk falling between the cracks since they are rarely members of a trade union. The Delegation assesses that there may be reason to develop the role of civil society in Sweden in combatting work-related crime.

Information for at-risk workers

In Finland a number of different actors are involved in disseminating information to groups at risk of work-related crime. Both government agencies and civil society are involved in this work. The Delegation takes the view that although some government agencies are working to disseminate information to at-risk workers in Sweden, there is a need for further measures to provide information on rights and obligations and information on what support is available for workers at risk of work-related crime.

Monitoring of conditions in public procurement

One way of working often stressed as positive by actors working to combat work-related crime in Denmark is the City of Copenhagen's work with labour clauses in public procurement. This means that all the City's public procurement contracts contain clauses governing the terms and conditions of employment that must be guaranteed to workers, and that the City has its own unit which is successfully monitoring compliance with these clauses in the procurement contracts. City representatives themselves point out that this is a natural part of the work to combat social dumping, since it enables them to ensure that they receive what they pay for, while at the same time

making it difficult for actors who compete for these contracts with substandard working conditions to win these contracts.

Procurement has a key role to play in preventing work-related crime in Sweden too. The Delegation's assessment is that it is important to use the tools in the regulatory framework governing public procurement to combat work-related crime. If there is no monitoring of contract clauses, there is a risk that companies engaging in work-related crime will be financed by the taxpayer.

In order to limit the scope for actors engaging in work-related crime, it is important that contracting authorities, municipalities and entities, as parties to procurement contracts, monitor compliance with requirements in these contracts that deal with worker pay and conditions.

Sharing of information between agencies

The Delegation has understood that the government agencies' options for sharing information work relatively well in both Denmark and Finland. The Delegation assesses that the multi-agency efforts to combat work-related crime in Sweden could be more effective and better targeted if there were better opportunities to share information. A recent inquiry has proposed that a general possibility to disclose information classed as confidential for the protection of individuals' privacy to another government agency be included in the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400). The proposed provision means that confidentiality does not prevent the disclosure of information held by one government agency to another government agency if the information is necessary for the receiving government agency to carry out its statutory activities. The Delegation takes the view that this matter should be dealt with speedily so that the government agencies concerned can be properly equipped to effectively perform their supervisory role in order to combat work-related crime. Strengthening the possibilities for sharing information would, in particular, facilitate the work of the regional centres fighting work-related crime.

Knowledge-enhancing activities

Although work-related crime is not a new phenomenon, there are major knowledge gaps in this area. In some other countries, work to increase knowledge about related and overlapping problems has been going on for a long time, and specific actors have focused particularly on research and analysis in the area. Examples include the work of the European Institute for Crime Prevention and Control affiliated with the United Nations (HEUNI) in Finland and the Grey Economy Information Unit in Finland. The Delegation notes that part of its remit is to improve knowledge about work-related crime. In the opinion of the Delegation, however, other knowledge-enhancing efforts are likely needed in addition to the remit currently given to the Delegation.

Improved statistics and follow-up

An assessment of the extent of work-related crime and its development over time cannot be made on the basis of a single data source. Work-related crime concerns breaches of multiple regulatory frameworks and thus involves the activities and statistics of multiple government agencies. Access to relevant and reliable statistics from the relevant government agencies' registers is a prerequisite for assessing the extent of work-related crime and its development over time.

At present, there are many areas where relevant statistics that would enable monitoring of work-related crime are lacking. For example, the posted workers register could be an important source of information for both government agencies and the social partners. Posted workers are among the at-risk groups for work-related crime, but existing data on this group can neither be analysed nor linked and merged with other data, such as Statistics Sweden's register data. This is because the name and date of birth data for workers in the posted workers register is often incomplete and not of sufficiently high quality. The Swedish Work Environment Authority's statistics on workplace accidents do not include data on the cause of the accidents or other data which could raise suspicions of work-related crime. Foreign workers who suffer workplace accidents that are not fatal are not reported separately and in some cases are not visible at all in the official statistics on workplace injuries, which

means that it is not possible to analyse or follow up the occupational health and safety risks to which workers in many at-risk groups are exposed.

In order to better assess the extent of work-related crime and its development over time, a system that facilitates continual monitoring would need to be developed within the relevant government agencies. In contrast to Norway, Swedish government agencies lack a system for continual monitoring where complaints or suspicions of work-related criminal practices are reported separately. According to the Delegation, it is essential that the relevant government agencies review their options for compiling statistics that could be used to monitor this type of crime, and create systems for better monitoring. In this, the Delegation ought to be able to play an advisory role.

A further important element in making better assessments of the extent and of work-related crime and its development over time is that the relevant government agencies can link and merge data from multiple registers. By linking and merging data, more statistical data points can be combined, enabling continuous methodological development by the government agencies, leading to a better understanding of the risks involved and, finally, enabling broader and deeper analyses which can then be applied when assessing the extent of work-related crime and its development over time. In addition, such risk analyses lead to better targeted controls by the government agencies.

1 Delegationens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Delegationens arbete styrs av kommittédirektiv som finns i bilaga 1, 2 och 3. Delegationen redovisar i detta delbetänkande arbetet med följande uppdrag:

- att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige,
- att ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödande 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.

Delegationen redovisade 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 har för denna delredovisning valt att fortsätta arbetet

med att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt från andra länder genom att undersöka arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark och Finland.

1.2 Delegationens arbete

Delegationens ledamöter har sedan arbetet med det första delbetänkandet avslutades i juni 2022 träffats vid fyra tillfällen.

Tre möten med experter och sakkunniga ägde rum under hösten 2022. Delegationen har under hösten 2022 haft tre möten med referensgruppen med arbetsmarknadens parter. Delegationen har även avseende uppdraget att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminalitet haft fyra möten med den expertgrupp med nationalekonomer som knutits till delegationen. Delegationen har utöver det haft löpande kontakter med experter, sakkunniga och referensgruppsledamöter.

Delegationen har under hösten 2022 träffat samtliga generaldirektörer eller motsvarande för de myndigheter som ingår i myndighets-samverkan mot arbetslivskriminalitet, samt generaldirektören för Ekonomistyrningsverket.

Delegationen har även haft möten med bland annat regionkoordinatorerna mot människohandel och företrädare för Almega Serviceföretagen, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Boverket, Bygghandelskommittén, Centrum för arbets- och miljömedicin, Europeiska arbetsmyndigheten (ELA), Frälsningsarmén, Försäkringskassan, Göteborgs stad, Helsingborgs stad, Jämställdhetsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Myndigheten för arbetsmiljökunskap, Plattformen Civila Sverige mot Människohandel, Polismyndigheten, Riksrevisionen, Rättvist byggande, Statistiska Centralbyrån, Skatteverket, Socialstyrelsen, Stadsmissionen och Södertälje kommun. Delegationen har besökt det regionala centret mot arbetslivskriminalitet i region väst och haft möte med den regionala styrgruppen. Delegationen har även gjort ett studiebesök i Malmö stad för att bland annat ta del av det arbete kommunen bedriver mot arbetslivskriminalitet.

Delegationen har även haft möten med andra för området relevanta utredningar, såsom 2021 års bidragsbrottsutredning (dir. 2021:39), Utredningen om de regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet (dir. 2021:81), Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyn-

digheten (dir. 2022:8), Utredningen om effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt (dir. 2022:50), Utredningen om bolaget som brottsverktyg (dir. 2021:115) och Utredningen om utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret (dir. 2022:70).

Huvuddelen av de möten som redogjorts för ovan har skett under hösten 2022. Delegationen redovisar även vissa andra kontakter som tagits tidigare men som har bäring på arbetet med uppdragen i detta delbetänkande.

För uppdraget att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige har delegationen beställt data och underlag från Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån.

Från Danmark har delegationen haft möten med bland andra företrädare för arbetsmarknadens parter (Dansk Arbejdsgiverforening, Fagbevægelsens Hovedorganisation och BAT-kartellen), Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen, tjänstemän från Beskæftigelsesministeriet och från Köpenhamns kommun. Delegationen har även gjort studiebesök hos Arbejdstilsynet, Beskæftigelsesministeriet och Köpenhamns kommun.

Från Finland har delegationen haft möten med bland andra företrädare för arbetsmarknadens parter (Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC och Finlands Näringsliv EK), myndigheter (Polisen, Regionförvaltningsverket och Skatteförvaltningen), Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI) och tjänstemän från Arbets- och näringsministeriet. Delegationen har även deltagit i en studieresa till Helsingfors anordnad av Östersjöstaternas råd och Jämställdhetsmyndigheten inom ramen för det så kallade CAPE-projektet, där det anordnades möten med bland andra den nationella koordinatören för människohandel, företrädare för Polisen, Åklagarmyndigheten, Hjälpssystemet för offer för människohandel, Brottsofferjouren (RIKU) och Migrationsverket samt med den nationella rapportören mot människohandel.

Delegationen har även deltagit i ytterligare två studieresor under hösten 2022, till Berlin respektive Bryssel, anordnade av Östersjöstaternas råd och Jämställdhetsmyndigheten inom ramen för CAPE-projektet.

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 när det gäller att sprida goda exempel och förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i fem kapitel. Kapitel 1 behandlar delegationens uppdrag och arbete. I kapitel 2 ges en överblick över aktuellt arbete mot arbetslivskriminalitet i Sverige. I kapitlet redogörs även för ett antal, i delegationens mening, framgångsrika insatser och arbets sätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet. I kapitel 3 görs en bedömning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige. I kapitel 4 beskrivs arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark och Finland. I kapitel 5 gör delegationen ett antal bedömningar av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige och av vad Sverige kan lära av det danska och finska arbetet mot arbetslivskriminalitet.

2 Arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige

2.1 Inledning

Arbetslivet i Sverige är generellt sett väl fungerande och präglas av aktörer som eftersträvar ordning och reda på arbetsmarknaden. Regeringen, arbetsmarknadens parter, myndigheter, företag och andra aktörer har dock sedan flera år tillbaka noterat en oroande utveckling i samhället av fenomen som med ett samlingsnamn kommit att benämnas arbetslivskriminalitet. Även om begreppet är relativt nytt i Sverige har ett arbete med att bekämpa fenomenen pågått under ett antal år.

Det har på senare tid vidtagits ett antal olika åtgärder av såväl regeringen som av arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner och andra aktörer för att motverka arbetslivskriminaliteten i Sverige. I detta kapitel beskrivs, på ett övergripande plan, aktuellt arbete mot arbetslivskriminalitet i Sverige. I kapitlet redogörs även för ett antal, i delegationens mening, framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet. Delegationen har i uppdrag att samla och sprida goda exempel på sådana insatser och arbetssätt och vid behov föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning. Detta uppdrag ska redovisas årligen med start 2023. Det finns många aktörer som bedriver ett viktigt arbete i syfte att motverka arbetslivskriminalitet och ambitionen i detta kapitel är inte att uttömmande beskriva alla dessa insatser.

2.1.1 Delegationens förslag till definition av arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminalitet kan på ett övergripande plan sägas syfta på medvetna förfaranden där en verksamhetsutövare, själv eller tillsammans med andra, bryter mot regler eller avtal i arbetslivet på bekostnad av arbetstagarna, andra företag eller det allmänna. Området arbetslivskriminalitet överlappar i betydande utsträckning med områden som organiserad brottslighet, välfärdsbrottslighet och ekonomisk brottslighet.

Delegationen överlämnade den 31 mars 2022 promemorian *En definition av arbetslivskriminalitet* till regeringen.

Arbetslivskriminalitet är enligt definitionen 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.

Definitionen och de resonemang som ligger bakom dess utformning återfinns även i delegationens betänkande från juni 2022 *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36).

2.2 Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet

Den förra regeringen beslutade om en nationell strategi mot arbetslivskriminalitet.¹ I strategin, som presenterades den 1 juli 2022, samlas en rad åtgärder som vidtas inom olika departements och myndigheters ansvarsområden i syfte att samordna och fokusera regeringens arbete mot arbetslivskriminalitet. I strategin anges att avsikten är att strategin ska kunna uppdateras regelbundet och utgöra underlag för att utveckla åtgärder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet. Strategin ska på det sättet även underlätta arbetet med att identifiera områden där nya initiativ behövs. Det anges i strategin att målgruppen är berörda myndigheter och de aktörer eller individer som på ett eller annat sätt deltar i eller berörs av regeringens arbete mot arbetslivskriminalitet. I utformningen av strategin har inspiration

¹ Regeringsbeslut A2022/00996.

hämtats från den norska strategin mot arbetslivskriminalitet, som beskrivs närmare i SOU 2022:36.

I framtagandet av den nationella strategin lutade sig den dåvarande regeringen mot den definition av begreppet arbetslivskriminalitet som delegationen har föreslagit.² I strategin presenteras de åtgärder mot arbetslivskriminalitet, fördelade på sju huvudområden, som återges nedan. I strategin anges att åtgärderna förhåller sig till definitionen av arbetslivskriminalitet på så sätt att de antingen direkt eller indirekt kan anses motverka och förebygga förfaranden som innebär arbetslivskriminalitet.

2.2.1 Minska utrymmet för kriminella aktörer

I strategin anges att åtgärder behövs för att göra det svårare för vad som beskrivs som oseriösa eller kriminella aktörer att erbjuda sina varor och tjänster, att ta sig in på marknader och att bedriva verksamhet i strid med regler och avtal. För att uppnå detta ska flera lagar och regelverk ses över. Exempelvis ska en utredning lämna förslag på hur den kontroll som görs av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt ska bli effektivare och mer tillförlitlig, i syfte att bättre kunna stänga ute kriminella och oseriösa verksamhetsutövare och deras underentreprenörer.³ En särskild utredare ska utvärdera entreprenörsansvaret i bygg- och anläggningsbranschen.⁴ Utredaren ska även överväga om entreprenörsansvaret bör utvidgas till att gälla i fler branscher.⁵

En ytterligare åtgärd som presenteras i den nationella strategin är ett förslag om ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare. Syfte med förslaget är att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden, motverka konkurrens med låga löner och bidra till att göra det svårare för mindre seriösa arbetsgivare att utnyttja systemet för arbetskraftsinvandring.

² Regeringsbeslut A2022/00996, s. 7.

³ Dir. 2022:50.

⁴ Avser lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar.

⁵ Dir. 2022:70.

2.2.2 Effektivare tillsyn och kontroll

Arbetslivskriminalitet kännetecknas av att verksamhetsutövaren ofta bryter mot flera regelverk. Det arbetslivskriminella förfarandet kan vara komplext och bestå av flera regelbrott och pågå över en längre tid. I den nationella strategin beskrivs att det krävs flera typer av myndighetsövergripande samarbeten och funktioner för att effektivt motverka, upptäcka och bekämpa arbetslivskriminalitet. En av de åtgärder som lyfts fram i den delen av strategin som handlar om effektiv tillsyn och kontroll är uppdraget till nio myndigheter att utveckla en varaktig samverkan mot arbetslivskriminalitet samt att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet. Detta uppdrag beskrivs närmare i avsnitt 2.3.1. En annan åtgärd som lyfts fram i strategin är det tilläggsdirektiv som lämnats till Delegationen mot arbetslivskriminalitet om att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet.⁶ En gemensam ingång för tips om misstänkt arbetslivskriminalitet skulle, enligt regeringen, bland annat kunna bidra till fler och träffsäkrare tillsynsåtgärder.

2.2.3 Mer kännbara sanktioner

I den nationella strategin mot arbetslivskriminalitet anges inte bara att det ska göras lättare att upptäcka överträdelser utan också att straffen vid upptäckt ska vara kännbara. Det anges vidare att det både handlar om att höja sanktionsavgifter, skärpa straff och införa nya brottsrubriceringar. Ett exempel är att brottet organiserande av människosmuggling har utvidgats så att även arbetstillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter kriminaliseras.⁷

Ett annat exempel är den översyn som har skett av reglerna för arbetskraftsexploatering. I betänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. föreslogs bland annat att två nya brott ska införas: exploatering av utländsk arbetskraft och förbud mot handel med anställningserbjudande.⁸ I strategin anges att förslagen bereds inom Regeringskansliet, med avsikten att det kriminaliserade området ska utvidgas.

⁶ Dir. 2022:87.

⁷ Prop. 2021/22:134.

⁸ SOU 2021:88.

2.2.4 Bättre samarbete mellan myndigheter, kommuner och arbetsmarknadens parter

I den nationella strategin mot arbetslivskriminalitet anges att det inte räcker med att myndigheter samverkar i arbetet mot arbetslivskriminalitet, utan att det även krävs samarbete mellan myndigheter, kommuner och arbetsmarknadens parter. Detta bland annat eftersom arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna genom sin branschkunskap dels har en särskild förståelse för utvecklingen och omfattningen av problematiken, dels kan agera för att minska risken för arbetslivskriminalitet. Kommunerna utövar tillsyn och kontroll inom miljö- och hälsoskyddsområdet och kommunernas socialtjänst kan spela en viktig roll i fråga om skydd och stöd till individer som utsätts. I sammanhanget lyfts det fram i strategin att det i uppdraget om varaktig myndighetssamverkan ingår att de nio myndigheterna ska vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter såväl regionalt som nationellt, samt att myndigheterna även kan samverka med de kommuner som bedöms vara relevanta för uppdraget.

Den 22 december överlämnade regeringen en proposition med förslag som innebär att kommunerna får ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete i kommunen.⁹ Förslagen utgår från betänkandet *Kommuner mot brott*, och innebär bland annat att kommunerna ska ta fram en lägesbild över den lokala brottsligheten samt besluta om en åtgärdsplan.¹⁰ Kommunerna ska också ansvara för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet.

2.2.5 Bättre information och ökad kunskap

Av den nationella strategin framgår att åtgärder för bättre information och vägledning till olika målgrupper av anställda och arbetsgivare är viktiga för att förebygga arbetslivskriminalitet. Det konstateras att detta inte minst gäller arbetstagare som har bristfällig kunskap i svenska språket och om svenska arbetsvillkor samt att kunskapsnivån hos olika myndighetsföreträdare behöver stärkas, exempelvis hos personer med strategiskt ansvar för upphandlingar.

I uppdraget om myndighetssamverkan för att motverka arbetslivskriminalitet, som beskrivs i avsnitt 2.3.1, ingår att myndigheterna

⁹ Prop. 2022/23:43.

¹⁰ SOU 2021:49.

ska genomföra gemensamma informationsinsatser för att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer.¹¹ Ett annat exempel på en åtgärd på området är att Upphandlingsmyndigheten har utarbetat ett särskilt stöd för kravställning om arbetsrättsliga villkor vid bygg- och anläggningsupphandlingar.¹²

2.2.6 Bättre registerförfattningar och sekretessbestämmelser

För att motverka och upptäcka fusk, regelöverträdelser och brottslighet med koppling till arbetslivet behövs ofta informationsutbyte mellan flera olika aktörer, däribland mellan olika myndigheter. Detta gäller inte minst vid myndighetsgemensamma kontroller. De hinder som finns mot ett erforderligt informationsutbyte är något som av flera myndigheter pekats ut som ett bekymmer. En utredning gavs under 2021 i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.¹³ Syftet var att säkerställa att dessa har tillgång till den information om enskilda personer och företag som de behöver för att bland annat motverka arbetslivskriminalitet. Uppdraget slutredovisades i juni 2022 genom promemorian Utökad informationsutbyte.¹⁴ Promemorian, vars förslag redovisas närmare i avsnitt 2.4.2, har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Vidare lyfts det fram i strategin att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter med brottsbekämpande myndigheter.¹⁵ Uppdraget, som behandlas närmare i avsnitt 2.4.12, omfattar brottsbekämpande myndigheters informationsutbyte med statliga och kommunala myndigheter och – vid behov – andra aktörer. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

¹¹ Regeringsbeslut A2022/00333.

¹² Regeringsbeslut Fi2021/03043.

¹³ Finansdepartementet, dnr Fi2021/02442.

¹⁴ Ds 2022:13.

¹⁵ Dir. 2022:37.

2.2.7 Utvecklat internationellt och EU-samarbete

Arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som kan sägas vara internationellt till sin natur, både eftersom utländska arbetstagare utnyttjas och eftersom verksamhetsutövare kan ha kopplingar till flera länder. Av den anledningen kan det finnas behov av internationellt samarbete mellan myndigheter i syfte att motverka gränsöverskridande arbetslivskriminalitet. Det anges i den nationella strategin att ett sådant samarbete bland annat kan ske inom Europeiska arbetsmyndigheten (ELA) som bland annat har till uppgift att stödja samordnade och gemensamma inspektioner inom sitt verksamhetsområde som inkluderar gränsöverskridande arbetskraftsrörlighet. På nationell nivå är det Arbetsmiljöverket som har ansvaret för övergripande samordning av frågor som omfattas av ELA-förordningen.¹⁶

2.3 Aktuellt rörande myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet

I delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) beskrivs bakgrunden till och utvecklingen av myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet i Sverige. I detta avsnitt sammanfattas aktuella händelser rörande myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet.

Delegationen har i uppdrag att följa upp och analysera myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet. Detta uppdrag ska rapporteras senast den 23 februari 2024. Delegationen kommer således att återkomma till frågan om hur myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet kan utvecklas.

I sammanhanget bör understrykas att många olika myndigheter arbetar på olika sätt med att motverka arbetslivskriminalitet, antingen i samverkan eller inom ramen för den egen verksamheten. Det gäller såväl de myndigheter som har fått ett särskilt regeringsuppdrag att samverka mot arbetslivskriminalitet (se avsnitt 2.3.1), som vissa

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1149 av den 20 juni 2019 om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten, om ändring av förordningarna (EG) nr 883/2004, (EU) nr 492/2011 och (EU) 2016/589 och om upphävande av beslut (EU) 2016/344.

andra myndigheter, Länsstyrelserna¹⁷ och även vissa kommuner (se avsnitt 2.6). Det kan också särskilt nämnas att Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att samordna arbetet mot människohandel.¹⁸ Myndigheterna i Sverige är även involverade i internationellt utbyte och myndighetssamverkan genom till exempel EMPACT¹⁹ och ELA.

Arbetsmarknadens parter ingår inte direkt i den myndighetsgemensamma samverkan mot arbetslivskriminalitet. De har dock, bland annat genom sin branschkunskap, en viktig roll i att motverka och förebygga arbetslivskriminalitet. De myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet har i uppdrag att samråda med arbetsmarknadens parter såväl regionalt som nationellt. I avsnitt 2.3.1 beskrivs formerna för myndigheternas samråd med arbetsmarknadens parter inom byggbranschen. I sammanhanget bör även lyftas fram att arbetsmarknadens parter självständigt arbetar aktivt mot arbetslivskriminalitet på många olika sätt. Några av dessa initiativ beskrivs i avsnitt 2.5.

2.3.1 Uppdrag om regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan

Sedan ett antal år tillbaka pågår myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet.²⁰ I februari 2022 beslutade den förra regeringen om ett nytt uppdrag till de åtta myndigheter som tidigare deltagit i myndighetssamverkan (Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket och Polismyndigheten) samt Åklagarmyndigheten att under 2022–2023 samverka för att motverka arbetslivskriminalitet.²¹ I uppdraget anges att Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket under 2022 ska påbörja inrättandet av regionala center mot arbetslivskriminalitet till vilka övriga samverkande myndigheter ska ansluta sig successivt, dock senast i slutet av

¹⁷ I varje länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om bl.a. människohandel. Se 2 § förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

¹⁸ 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

¹⁹ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats.

²⁰ Regeringsbeslut A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM och A2021/00085 om myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Dessförinnan pågick myndighetssamverkan i syfte att motverka osund konkurrens.

²¹ Regeringsbeslut A2022/00333.

2023. I uppdraget ingår att utifrån respektive myndighets uppgift och förutsättningar:

- Inrätta och bedriva ett brett arbete mot arbetslivskriminalitet vid regionala center, i den mån det är ändamålsenligt i förhållande till respektive myndighets uppgift och förutsättningar. Arbetet ska utgå ifrån gemensamma fysiska kontor som ska samlokaliseras med de regionala underrättelsecentren, vilka redan finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet.
- Delta i arbetet med planering, genomförande och uppföljning av myndighetsgemensamma kontroller med utgångspunkten att utveckla verksamheten och att kontrollerna årligen ska öka under perioden.
- Vidareutveckla arbetssätt för att upptäcka, motverka och förebygga arbetslivskriminalitet, särskilt genom utbildning av myndigheternas anställda. Arbetssätten ska särskilt utvecklas när det gäller arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.
- 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 sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns. När det gäller informationsinsatser särskilt riktade mot utsatta arbetstagare ska ett delsyfte med insatserna vara att samla erfarenhet kring hur insatser riktade till just denna målgrupp kan genomföras löpande och på ett ändamålsenligt sätt.
- Följa upp och utvärdera de gemensamma informationsinsatser som har genomförts för att stärka allmänhetens kunskap och förändra attityder.
- Vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter såväl regionalt som nationellt.
- Samordna arbetet med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, och med övrig myndighetssamverkan då det är möjligt.

- Säkerställa att utvecklade metoder och arbetssätt tillvaratas i respektive myndighets ordinarie verksamhet, så att myndighets-samverkan fungerar effektivt och varaktigt.

Av regeringsuppdraget framgår att de regionala centren ska fungera som nav för myndigheterna avseende planering, genomförande och uppföljning av gemensamma aktiviteter, med fokus på myndighets-gemensamma kontroller. 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. Myndigheterna ska dock kunna delta i centrens verksamhet redan från start. Av regeringsuppdraget följer även att myndighe-ternas deltagande vid centren behöver utformas med beaktande av respektive myndighets uppgift och förutsättningar. De regionala centren ska inrättas med beaktande av befintliga regelverk för hur information får utbytas mellan de nio myndigheterna. För att myn-digheterna ska kunna bedriva en effektiv samverkan vid centren ingår det i uppdraget att ta fram ett behovsanpassat metodstöd för samarbetet och informationsutbyte mellan samtliga myndigheter som ingår i samverkan. Det utvecklade metodstödet ska säkerställa att den information som finns hos de nio myndigheterna nyttjas på ett bättre sätt än i dag och att det informationsutbyte som i dag är möj-ligt används i större omfattning. Redan etablerade metoder för sam-arbete och informationsutbyte mellan myndigheterna ska, i den mån det är möjligt och lämpligt, nyttjas i framtagandet av metodstödet, till exempel de som finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Arbetsmiljöverket ska fortsatt samordna arbetet och uppdraget finansieras genom särskilt avsatta medel i stats-budgeten.

I regeringsuppdraget betonas att myndigheternas kontrollverk-samhet är avgörande för att upprätthålla skyddet för arbetstagare och för att rättvisa konkurrensförhållanden ska kunna råda. Den är också betydelsefull för att motverka organiserad brottslighet och väl-färdsbrottslighet. Regionala center mot arbetslivskriminalitet kan, enligt regeringen, möjliggöra att arbetet med gemensamma kontrol-ler kan ges en varaktig struktur och stärkas, då möjligheterna till ge-mensam planering, utförande och uppföljning av kontroller för-

bättras. I regeringsuppdraget betonas vidare att en förstärkt regional närvaro i arbetet mot arbetslivskriminalitet kan möjliggöra förbättrade kontakter med regionala aktörer, såsom företag, kommuner och lokala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, och kan bidra till ökad synlighet av myndigheternas arbete.

Myndighetsanslag för arbetet mot arbetslivskriminalitet

Det statliga anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet var 40 miljoner kronor för 2022 och är detsamma 2023.²² Det inkluderar medel till myndigheterna för genomförande av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighets-samverkan, samt medel som ska betalas ut enligt 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.

För genomförandet av uppdraget tilldelas Arbetsmiljöverket 35,5 miljoner kronor. Av dessa ska Arbetsmiljöverket använda 10 miljoner kronor och betala ut 6,5 miljoner till Polismyndigheten, 6 miljoner till Skatteverket, 3 miljoner vardera till Ekobrottsmyndigheten och Migrationsverket, 2 miljoner vardera till Arbetsförmedlingen, Jämställdhetsmyndigheten och Försäkringskassan och 1 miljon kronor till Åklagarmyndigheten. Arbetsmiljöverket ska betala ut 4,5 miljoner kronor enligt ovan nämnda förordning om statsbidrag till arbetsmarknadens parter.²³

För budgetåret 2021 avsattes 30 miljoner i statligt anslag för arbetet mot arbetslivskriminalitet.²⁴ För åren 2018–2020 fanns ett statligt anslag om 18 miljoner kronor för metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet i enlighet med det regeringsuppdrag som då fanns på området.²⁵

Arbetet mot arbetslivskriminalitet sker inte enbart inom ramen för samverkan utan även, i större eller mindre utsträckning, i myndigheternas linjeverksamhet. För Arbetsmiljöverkets del skalas för

²² Regeringsbeslut A2022/00993 och A2022/00942 respektive regeringsbeslut A2022/01646 och A2022/01606 (delvis).

²³ Regeringsbeslut A2022/01646 och A2022/01606 (delvis).

²⁴ Regeringsbeslut A2020/02645 och A2020/02632 (delvis).

²⁵ Regeringsbeslut A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.

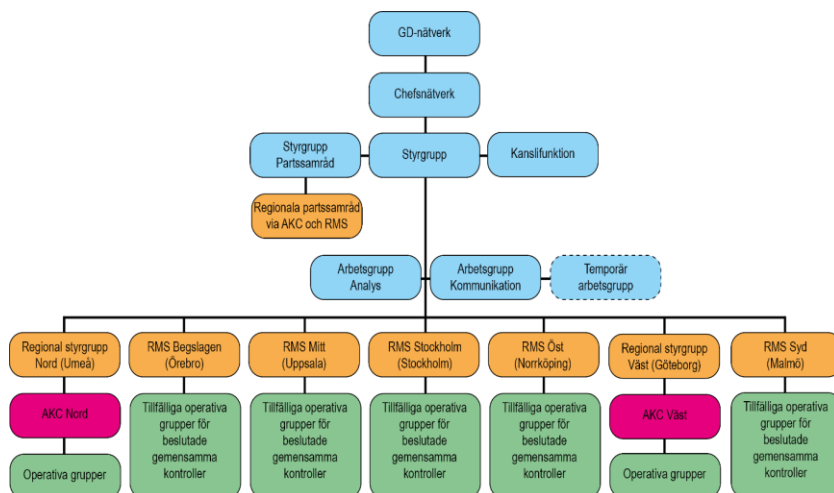
tillfället myndighetens arbete upp och förändringen planeras vara klar vid halvårsskiftet 2024. Några ekonomiska antaganden för hur stor budget som kommer att avsättas för arbetet går i dagsläget inte att redovisa (myndighetens totala anslag är 819 miljoner år 2023).

Delredovisning av uppdraget

Arbetsmiljöverket inkom, i samråd med övriga samverkande myndigheter, i juni 2022 med en delredovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet.²⁶ Två center mot arbetslivskriminalitet etablerades i juni 2022, ett i Umeå och ett i Göteborg. Centren är samlokaliserade med de regionala underrättelsecentren inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (se närmare om denna i avsnitt 2.3.2). Med anledning av regeringsuppdraget har myndigheterna parallellt med etableringen av centren genomfört en översyn av struktur och organisation i syfte att säkra ett väl fungerande samarbete utifrån de nya förutsättningarna. Arbetet vid de två första centren kommer att utvärderas och nödvändiga justeringar i struktur, arbetssätt och arbetsformer kommer att göras inför att ytterligare fem center etableras. Av figur 2.1 framgår hur myndigheternas samverkan är organiserad.

²⁶ Arbetsmiljöverket (2022b).

Figur 2.1 Organisationsöversikt



Anm.: Den regionala organisationen och strukturen är interimistisk, vilket innebär att justeringar kan komma att genomföras efter utvärderingar.

Källa: Arbetsmiljöverket (2022b), bilaga 1.

Myndigheternas samverkan med arbetsmarknadens parter inom byggbranschen

Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet har träffat en överenskommelse om partssamverkan med Svenskt Näringsliv och LO. Centralt beslutades att inrätta en nationell strategisk grupp bestående av representanter från båda organisationerna och deltagande myndigheter. Skatteverket är sammankallande. Myndigheterna och arbetsmarknadens parter har valt ut byggbranschen som pilotbransch för samverkan. Samtliga regioner har därefter haft regionala möten mellan arbetsmarknadens parter och myndigheter. Inom ramen för uppdraget har det vidare genomförts särskilda informationsinsatser. Den partsgemensamma strategiska gruppen på central nivå har diskuterat hur arbetet ska utvidgas till fler branscher, till exempel städbranschen.²⁷

²⁷ Skatteverket (2022b).

2.3.2 Samverkan mot organiserad brottslighet

I sammanhanget är det viktigt att beskriva annan relevant myndighetssamverkan som har bäring på arbetet mot arbetslivskriminalitet. Sedan 2009 samverkar på uppdrag av regeringen tolv myndigheter med underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen i en satsning mot den organiserade brottsligheten.²⁸ Myndigheterna som ingår i samverkan är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Ytterligare nio myndigheter ingår som så kallade nätverksmyndigheter: Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studie-stödsnämnden, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Transportstyrelsen samt Länsstyrelsen i Stockholms län som samordnar övriga länsstyrelser.

De myndigheter som samverkar mot organiserad brottslighet uppger i sin redovisning av arbetet under 2021 att en brottstyp som blivit mycket vanligare i underrättelseverksamheten är människoexploatering, främst i samband med arbetslivskriminalitet. Det anges vidare i redovisningen att uppdraget mot arbetslivskriminalitet har tydliga synergier med den myndighetssammansatta satsningen mot organiserad brottslighet. Myndighetssamverkan kan långsiktigt och gemensamt fokusera på de delar där myndigheterna enskilt har svårt att nå framgång. Ett av de bärande elementen är användandet av företag i brottslig verksamhet. De myndigheter som samverkar mot organiserad brottslighet beskriver att näringsverksamhet används för systematiskt systemutnyttjande, vilket leder till att stora ekonomiska belopp undanhålls för samhället och utnyttjande av arbetskraft som orsakar ett stort mänskligt lidande. I norra Sverige finns en särskild utmaning avseende den omfattande industrisatsning som pågår. Följande branscher var särskilt ofta föremål för underrättelseärenden, regionalt operativt arbete och nationella insatser: vård och omsorg, restaurang, städ, bygg, bil och transport men även finansiella institut och fastighetsverksamhet.²⁹

²⁸ Regeringsbeslut Ju2008/5776/PO och regeringsbeslut Ju2015/09350/PO.

²⁹ Polismyndigheten m.fl. (2022).

För samverkan mot organiserad brottslighet gäller lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, som möjliggör för myndigheter att i vissa fall trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Sedan den 1 maj 2022 omfattas även bland andra Arbetsmiljöverket av denna uppgiftsskyldighet.

Som framgår ovan har den förra regeringen fattat beslut om ett uppdrag till nio myndigheter om samverkan mot arbetslivskriminalitet. Enligt uppdraget ska samlokalisering ske vid de regionala under rättelsecentren som redan finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Myndigheterna ska samordna detta arbete med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, liksom övrig myndighetssamverkan, då det är möjligt.

2.3.3 MUR-samarbetet mot välfärdsbrott

Hösten 2019 samlades ett stort antal myndigheter bakom ett gemensamt initiativ mot välfärdsbrott. Initiativet går under benämningen MUR (Motståndskraft hos Utbetalande och Rättsvårdande myndigheter) och syftar till att stärka den gemensamma förmågan att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och förebygga samt beivra bidragsbrott.³⁰ Det finns fem arbetsgrupper inom MUR som undersöker hur myndigheterna gemensamt kan använda lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen fullt ut, förbättra informationsutbytet mellan myndigheter, utveckla gemensamma riskanalyser, förändra attityder och normer kring välfärdsbrott samt se över möjligheterna till en mer sammanhållen identitetsförvaltning.³¹

³⁰ För närvarande deltar 22 myndigheter i MUR-samarbetet: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, CSN, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Skolinspektion, Skolverket, Socialstyrelsen, Tillväxtverket samt Åklagarmyndigheten. www.forsakringskassan.se/myndigheter-och-samarbetspartner/samarbeten-och-samarbetspartner/initiativet-mur. Hämtad 2023-01-25.

³¹ www.skatteverket.se/omoss/samverkan/offentligaaktorer/initiativetmur.4.1c68351d170ce5545272414.html. Hämtad 2023-01-25.

2.4 Närliggande utredningar och myndighetsuppdrag

Det har under 2022 både tillsatts och redovisats flera utredningar som har bäring på arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det finns även tidigare tillsatta och pågående utredningar som är relevanta i detta sammanhang.

2.4.1 Socialnämnden har getts möjlighet att ansöka om betänketid för människohandelsoffer

I april 2020 fick en särskild utredare i uppdrag att ta ställning till om ytterligare myndighetsaktörer, utöver förundersökningsledare, ska kunna ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel.³² I betänkandet, som överlämnades i juni 2021, föreslogs att även socialnämnden bör kunna ges behörighet att ansöka om detta.³³ Lagen ändrades i enlighet med detta i juni 2022. Vidare har Jämställdhetsmyndigheten fått i uppdrag att, tillsammans med Socialstyrelsen, stödja användningen av denna betänketid.³⁴

I utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om att tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa fall kan ges i samband med brottsutredningar i Sverige.³⁵ Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan också beviljas om personen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna.³⁶ Bestämmelsen om betänketid, som inte är begränsad till en viss brottstyp, infördes vid genomförandet av rådets direktiv om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel.³⁷ Det har, fram tills ändringen i juni 2022, endast varit förundersökningsledaren som har varit behörig att ansöka om sådan betänketid. Även om offret formellt sett inte har behövt samarbeta med brottsutredande myndigheter för

³² Dir. 2020:44.

³³ SOU 2021:61.

³⁴ Regeringsbeslut A2022/01653 och A2022/01607(delvis). Uppdraget inkluderar att sprida information och ge kompetensstöd till socialnämnderna om människohandel. Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen ska lämna en redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 15 mars 2024. För uppdraget får Jämställdhetsmyndigheten under 2023 använda 1 000 000 kronor.

³⁵ 5 kap. 15 § första stycket utlänningslagen (2005:716).

³⁶ 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen (2005:716).

³⁷ Prop. 2006/07:53 s. 26 f och Rådets direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna.

att få betänketiden har det medfört att möjligheten blivit avhängig att polisen fått kännedom om personen i fråga.

En bestämmelse om betänketid för offer för människohandel finns även i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.³⁸ Europarådets expertgrupp GRETA³⁹, som övervakar efterlevnaden av konventionen, har rekommenderat Sverige att vidta åtgärder så att betänketiden när det gäller offer för människohandel inte ska vara beroende av samarbete med brottsutredande myndigheter.⁴⁰

Den förra regeringen noterade att den tidigare rådande ordningen riskerade att begränsa möjligheterna till betänketid.⁴¹ Detta framför allt i de fall ett potentiellt brottsoffer identifieras utanför den rättsliga processen, till exempel av socialtjänsten, men också för att människohandelsoffer ofta har ett bristande förtroende för rättsvårdande myndigheter samt att betänketiden kan ha stor betydelse för att förundersökningen ska kunna genomföras på bästa sätt.⁴² Av bland annat dessa skäl ansåg den förra regeringen att mycket talar för att någon annan än förundersökningsledaren skulle ges behörighet att ansöka om betänketid gällande just offer för människohandel och människoexploatering.⁴³ Den förra regeringen föreslog därför att ansökan om uppehållstillstånd för betänketid även får göras av socialnämnden. Denna möjlighet infördes genom en ändring av 5 kap. 15 § utlänningslagen.

2.4.2 Utökad informationsutbyte

En utredare gavs 2021 i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.⁴⁴ Syftet var att säkerställa att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har tillgång till den information om enskilda personer och företag som de behöver för att fatta korrekta beslut i fråga om ersättningar från välfärdssystemen, och för att motverka arbetslivskriminalitet.

³⁸ Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel (CETS 197), artikel 13.1.

³⁹ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings.

⁴⁰ GRETA (2018), s. 33.

⁴¹ Prop. 2021/22:224 s. 94.

⁴² Prop. 2021/22:224 s. 94.

⁴³ Prop. 2021/22:224 s. 94.

⁴⁴ Finansdepartementet, dnr Fi2021/02442.

Utredningen lämnade en delrapport i januari 2022. Där redovisas de delar av uppdraget som avser en sammanställning av tidigare förslag, kartläggning av behov av ytterligare informationsutbyte och bedömning av om informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket.

Uppdraget slutredovisades i juni 2022 genom promemorian Utökad informationsutbyte.⁴⁵ Förslagen i promemorian innebär huvudsakligen följande.

En generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet föreslås införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den nya bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Med författningsreglerad verksamhet avses verksamhet som följer av lag eller förordning. I detta begrepp ryms enligt utredningen även sådan samverkan som myndigheterna utifrån sina respektive författningsreglerade verksamhetsområden deltar i tillsammans med andra myndigheter.

Bestämmelsen innebär att uppgifter ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ. Bestämmelsen innebär dock inte någon skyldighet att lämna ut uppgifter. Bestämmelsen bryter endast sekretess till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och inte sekretess till skydd för allmänna intressen, såsom till exempel sekretess till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (17 kap. offentlighets- och sekretesslagen) eller sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott (18 kap. offentlighets- och sekretesslagen). Den sekretessbrytande bestämmelsen omfattar samtliga statliga och kommunala myndigheter samt de som enligt offentlighets- och sekretesslagen jämställs med myndigheter. En uppgift ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgifterna lämnas ut.

Vidare är vissa former av sekretess undantagen från bestämmelsens tillämpningsområde. Undantagen motsvarar de undantag som i dag gäller enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen, bland annat hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap.

⁴⁵ Ds 2022:13.

1–8 §§ offentlighets- och sekretesslagen) och socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ offentlighets- och sekretesslagen).

Även om en personuppgift är offentlig kan en myndighet inte alltid lämna ut uppgiften på eget initiativ då det i vissa fall saknas rättslig grund för en sådan behandling av personuppgiften. I promemorian föreslås en ny bestämmelse som gör det möjligt för en myndighet att i större utsträckning på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet. Så ska få ske om uppgiften kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Vidare föreslås utökade uppgiftsskyldigheter i vissa fall. Bland annat föreslås en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, som innebär att vissa myndigheter på begäran av Arbetsförmedlingen ska lämna uppgifter som är av betydelse för ett ärende inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Utredningen lämnar också förslag om en utökad möjlighet till elektroniskt utbyte av information för Centrala studiestödsnämnden och för Arbetsförmedlingen.

Slutligen innehåller promemorian också förslag som innebär att Migrationsverket ges elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret för kontroll av lämnade uppgifter. Promemorian har remitterats.

2.4.3 Utbetalningsmyndigheten

I en proposition överlämnad den 15 december 2022 lämnar regeringen förslag till lagstiftning med anledning av inrättandet av en ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten.⁴⁶ Myndigheten ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2024. Lagstiftningen bygger på förslag från betänkandet Kontroll för ökad tilltro.⁴⁷

Regeringen föreslår att Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från vissa statliga myndigheter. Utbetalningsmyndigheten ska även arbeta med granskning baserad på dataanalyser och urval från utbetalningar som myndigheten gör, i syfte att identifiera felaktiga utbetalningar. Regeringen föreslår vidare att Utbetalningsmyndigheten ska vara skyldig

⁴⁶ Prop. 2022/23:34.

⁴⁷ SOU 2020:35.

att underrätta andra myndigheter och berörda aktörer om felaktiga utbetalningar och andra felaktigheter. Statliga myndigheter och vissa andra aktörer, såsom arbetslöshetskassorna, föreslås också vara skyldiga att under vissa förhållanden lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Regeringen föreslår fyra nya lagar som reglerar Utbetalningsmyndighetens uppgifter. I övrigt medför den nya myndighetens verksamhet behov av ändringar i offentlighets- och sekretesslagen. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

2.4.4 Utredningen om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö

Den svenska arbetsmarknaden har genomgått stora förändringar sedan arbetsmiljölagens tillkomst i slutet av 1970-talet. I juni 2021 gav den förra regeringen därför en särskild utredare i uppdrag att se över delar av arbetsmiljölagen. Utredningen överlämnade sitt betänkande Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus den 25 augusti 2022.⁴⁸ I betänkandet föreslås bland annat att den som anlitar egenföretagare, frilansare, plattformarbetare eller underentreprenörer i vissa fall ska få ett arbetsmiljöansvar. Utredningen föreslår även en utökad möjlighet för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Betänkandet har remitterats.

2.4.5 De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet

Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) finns det möjlighet att utse ett regionalt skyddsombud på arbetsställen där det inte har tillsatts någon skyddskommitté och där en arbetstagarorganisation har minst en medlem. Syftet med bestämmelserna om regionala skyddsombud, som finns i arbetsmiljölagen, är bland annat att säkerställa att det finns en skyddsorganisation även vid arbetsställen där arbetsstyrkan ofta varierar och vid mindre arbetsställen där det kan vara svårt att rekrytera ett lokalt skyddsombud.⁴⁹

I oktober 2021 gavs en särskild utredare i uppdrag att utvärdera de regionala skyddsombudens verksamhet samt att lämna förslag på

⁴⁸ SOU 2022:45.

⁴⁹ SOU 2022:47, s. 21.

hur de regionala skyddsombuden kan ges bättre förutsättningar att utföra sitt arbete.⁵⁰ Utredarens uppdrag inkluderade även att undersöka vilken roll regionala skyddsombud kan ha för att bidra till att motverka arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå hur detta arbete kan underlättas.

I september 2022 överlämnade utredningen sitt betänkande De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet.⁵¹ I utredningen görs bedömningen att den samlade regionala skyddsombudsverksamheten uppnår sitt syfte på ett ändamålsenligt sätt. Vidare föreslås att de regionala skyddsombuden ska ges tillträde även till arbetsställen där arbetstagarorganisationerna saknar medlemmar. En förutsättning för detta ska dock vara att arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av kollektivavtal.⁵² Den utökade tillträdesrätten motiveras bland annat med att det finns en ökad risk för att arbetstagare i dag jämfört med tidigare arbetar på en arbetsplats där det både saknas lokalt skyddsombud och tillträdesrätt för de regionala skyddsombuden. Utredningen gör även bedömningen att detta förslag underlättar de regionala skyddsombudens möjlighet att motverka arbetslivskriminalitet.⁵³ Detta bland annat eftersom de regionala skyddsombuden bidrar till ett fungerande arbetsmiljöarbete, som är en viktig förebyggande faktor för att motverka arbetslivskriminalitet, men också eftersom de genom sitt uppdrag etablerar en kontinuerlig kontakt med en stor mängd arbetsställen, bland annat i branscher där det förekommer arbetslivskriminalitet. Enligt utredningen är detta även något som bör beaktas vid utformningen av en myndighetsgemensam tipsfunktion. Utredningen föreslår inte att de regionala skyddsombuden ska få några ytterligare uppgifter eller befogenheter kopplade till arbetslivskriminalitet, utöver den utökade tillträdesrätten. Betänkandet har remitterats.

⁵⁰ Dir. 2021:81.

⁵¹ SOU 2022:47.

⁵² SOU 2022:47, s. 239.

⁵³ SOU 2022:47, s. 243.

2.4.6 Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn

Den förra regeringen gav den 30 juni 2022 i uppdrag till Boverket att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn.⁵⁴ I uppdraget ingick att:

- utreda och, i den utsträckning det bedöms lämpligt, vidta åtgärder för att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet inom byggsektorn,
- vidta åtgärder i syfte att minska förekomsten av fel, brister och skador inom byggsektorn,
- föreslå åtgärder som långsiktigt kan stärka myndighetens arbete för att bidra till en sund byggsektor med mindre arbetslivskriminalitet samt färre fel, brister och skador.

I uppdraget nämns att byggsektorn, enligt de samverkande myndigheternas lägesbild, är den sektor där arbetslivskriminalitet genererar den största risken för samhällsskada. I nuläget bedriver inte Boverket något strukturerat arbete för att motverka arbetslivskriminalitet inom byggsektorn. I december 2022 lämnade Boverket en skriftlig redovisning av uppdraget till Regeringskansliet.⁵⁵ I rapporten drar Boverket slutsatsen att det finns en koppling mellan omfattningen av fel, brister och skador och förekomsten av arbetslivskriminalitet.

2.4.7 Korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Under 2021 beslutade regeringen att stärka arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.⁵⁶ Ett råd för korrekta utbetalningar inrättades vid ESV. Rådet ska främja samverkan mellan de myndigheter som representeras i rådet, vara ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte samt diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar. En del av arbetet är att Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Migrationsverket och Pensionsmyndig-

⁵⁴ Regeringsbeslut Fi2022/02180.

⁵⁵ Boverket (2022).

⁵⁶ Förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

heten återkommande ska studera omfattningen av felaktiga utbetalningar och vad felaktigheterna beror på. ESV ska samordna myndigheternas arbete. Regeringen har också beslutat att omfattningen av felaktigheterna för många ersättningar ska studeras empiriskt.⁵⁷ I uppdraget ingår att uppskatta såväl de fel som kan studeras empiriskt, som de fel där detta inte låter sig göras. Myndigheterna ska redovisa de antaganden och fakta som ligger till grund för kvantifieringen av de fel som inte låter sig studeras empiriskt samt de osäkerheter som finns. Myndigheterna ska säkerställa att resultatet av studierna går att jämföra mellan ersättningar och över tid. Resultatet av omfattningsstudierna ska redovisas till ESV och ligga till grund för den redovisning som ESV ska lämna till regeringen senast den 1 mars 2023. Delegationen har haft för avsikt att dra nytta av de kunskaper som uppstått till följd av detta uppdrag och gjort en begäran om underlag från vissa av de myndigheter som ska studera omfattningen av felaktiga utbetalningar (se närmare om detta i kapitel 3).

2.4.8 2021 års bidragsbrottsutredning

En särskild utredare ska göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott. Syftet är att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering för att därigenom minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott rörande ekonomiska förmåner och stöd som hanteras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2023.

I ett delbetänkande från juni 2022 Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott, har utredaren tittat på hur misstänkta bidragsbrott kan hanteras mer effektivt.⁵⁸ Utredningen har kartlagt och identifierat behovet av att förbättra hanteringen av misstänkta bidragsbrott. Den har också analyserat hur förmågan att bekämpa bidragsbrott kan stärkas. En annan fråga som utredningen har undersökt är om styrning och samverkan mellan aktörerna i utredningskedjan kan utvecklas och om ansvar och befogenheter bör flyttas

⁵⁷ Regeringsbeslut Fi2021/03247 och Fi2022/00107.

⁵⁸ SOU 2022:37.

mellan myndigheter. Ett förslag om ett administrativt sanktionssystem har tagits fram.

Utredningens kartläggning har visat att hanteringen av misstänkta bidragsbrott har förbättrats på flera plan under senare år. Betydligt fler bidragsbrott upptäcks och polisanmäls än tidigare. Trots att hanteringen av bidragsbrott har förbättrats kvarstår enligt utredningen flera brister. Även om fler felaktiga utbetalningar upptäcks och antalet polisanmälningar har ökat är det fortfarande få överträdelser som leder till anmälan och lagföring.

Utredaren föreslår att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter. Avgiften ska kunna tas ut för mindre allvarliga brott, i stället för att det görs en anmälan om bidragsbrott till en brottsutredande myndighet. Även situationer där den enskilde inte har handlat med uppsåt eller av grov oaktsamhet ska kunna leda till att en sanktionsavgift tas ut. Allvarligare överträdelser, som grova bidragsbrott och brott som rör belopp som överstiger ett halvt prisbasbelopp, ska även i fortsättningen kunna leda till en straffrättslig sanktion. Sanktionsavgiften ska kunna beslutas av samma statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, och gälla samma ekonomiska förmåner och stöd, som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612). Sanktionsavgiften föreslås motsvara 25 procent av det belopp som har eller skulle ha betalats.

Utredningen föreslår att grova bidragsbrott även i fortsättningen ska hanteras av brottsutredande myndigheter. Förslaget innebär att ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten och att förundersökningar där bedrivs under ledning av åklagare. I dag är ansvaret för att utreda bidragsbrott uppdelat på Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Betänkandet har remitterats.

2.4.9 En översyn av vissa skatteförfaranderegler för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet

En särskild utredare ska överväga vilka uppgifter på individnivå som bör lämnas i arbetsgivardeklarationen och utreda om fler eller färre uppgifter bör lämnas i syfte att effektivt motverka arbetslivskriminalitet samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen.⁵⁹ Både uppgifter som redan omfattas av regelverket, till exem-

⁵⁹ Dir. 2022:68.

pel uppgifter om inkomster, och sådana som i dag inte omfattas, till exempel uppgifter om arbetad tid och frånvaro, har betydelse för rätten till ersättning i olika välfärdssystem. I direktivet konstateras att risken för fusk och fel ofta minskar om arbetsgivaren, och inte den skatteskyldige, lämnar uppgifter som har att göra med anställningen. Fler uppgifter kan medföra att till exempel kontrollen av ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller av socialförsäkringsärenden förbättras. Enligt direktiven behöver det övervägas om det i arbetsgivardeklarationen även bör lämnas uppgifter som inte behövs för beskattningen men som kan vara av vikt för att motarbeta arbetslivskriminalitet och skydda välfärdssystemen mot fusk och fel, samt om det finns behov av åtgärder för att hantera risken att felaktiga uppgifter läggs till grund för andra myndigheters beslut.

Utredaren ska också ta ställning till om ytterligare kvalificeringskrav eller uteslutningsgrunder bör införas för företag som utför rot- och rutarbeten och installation av grön teknik. Bakgrunden är en oro för en ökning av rot- och rutarbeten som på ytan ser ut att utföras i enlighet med gällande regelverk och därmed möjliggör avdrag men där oegentligheter finns i företagsledet. Det kan till exempel handla om att avtalade löner inte betalas ut och att sociala avgifter inte betalas eller att arbetet utförs av personer som inte har rätt att arbeta i Sverige. Det kan också handla om att arbetsgivaren inte följer arbetsrättsliga regler.

I översynen ingår också att ta ställning till om ändringar bör göras i regelverket om personalliggare för att effektivisera myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet.⁶⁰ Utredaren ska också ta ställning till om fler eller färre branscher bör omfattas av det regelverket.

I den del som rör uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen ska uppdraget redovisas senast den 31 augusti 2023. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 augusti 2024.

⁶⁰ Skyldighet att föra personalliggare infördes i restaurang- och frisörbranscherna 2007, tvätteribranschen 2013, byggbranschen 2016 och i fordonsserviceverksamhet, livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet samt annan kropps- och skönhetsvårdsverksamhet 2018.

2.4.10 Bolaget som brottsverktyg

En särskild utredare har fått i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som syftar till att motverka att aktiebolag och andra företag används för att begå brott och andra oegentligheter.⁶¹ I uppdraget ingår bland annat att se över det undantag från revisionsplikten som i dag finns för små aktiebolag och att föreslå de författningsändringar som skulle krävas vid ett eventuellt återinförande av revisionsplikten. Detta bland annat till följd av att Riksrevisionen har kommit fram till att möjligheten för små aktiebolag att inte ha revisor kan ha underlättat ekonomisk brottslighet och skatteundandragande.⁶² I uppdraget ingår även att utreda om Bolagsverkets kontrollerande roll bör utökas i ett brottsförebyggande syfte, ta ställning till hur en skyldighet att upprätta och ge in års- och koncernredovisningen i ett elektroniskt format bör utformas och vilka företag som bör omfattas, samt att bedöma om det bör införas en särskild straffbestämmelse om bolagskapning. Uppdraget ska, i den del som avser årsredovisningar i elektroniskt format, redovisas senast den 22 december 2022. Promemorian är överlämnad till regeringen. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 22 juni 2023.

2.4.11 Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag

En särskild utredare ska undersöka hur ett särskilt straffrättsligt skydd kan införas för statliga stöd till företag och andra juridiska personer.⁶³

Varje år utbetalas stora belopp i statliga stöd till företag och andra juridiska personer, men det finns inte någon speciallagstiftning, motsvarande bidragsbrottslagen (2007:612), som tar sikte på den brottslighet som riktas mot dessa stöd. Det innebär att bedömningen om ett förfarande är brottsligt som huvudregel får göras utifrån brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri.

Utredaren ska kartlägga förekomsten av statliga stöd till företag och andra juridiska personer samt stödets statsfinansiella betydelse. Vidare ska utredaren analysera hur stöden är konstruerade och vilka stödvillkor som är riskfaktorer för missbruk. Utifrån denna kart-

⁶¹ Dir. 2021:115.

⁶² Riksrevisionen (2017).

⁶³ Dir. 2022:25.

läggning ska utredaren identifiera vilka stöd som har ett behov av ett särskilt straffrättsligt skydd.

Med utgångspunkt i resultatet av kartläggningen och analysen av statliga stöd till företag och andra juridiska personer ska utredaren föreslå hur effektiva straffrättsliga bestämmelser till skydd för sådana stöd som är i behov av det bör utformas och hur det straffbara området bör avgränsas. Utredaren ska även ta ställning till om det är möjligt och ändamålsenligt att införa de nya straffrättsliga bestämmelserna i bidragsbrottslagen, eller om de bör införas i en ny lag eller genom särskilda bestämmelser i de lagar som reglerar stöden. Vidare ska utredaren ta ställning till om det finns behov av en utökad under rättelseskyldighet i fråga om vilka aktörer och vilka typer av stöd som omfattas av underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar, och under vilka förutsättningar underrättelse ska lämnas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2024.

2.4.12 Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter

En särskild utredare ska lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor.⁶⁴ Syftet är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet.

Enligt direktiven finns det olika tänkbara sätt att anpassa lagstiftningen för att möjliggöra ett utökat informationsutbyte. Ett sätt kan vara att anpassa reglerna om sekretessgränser mellan vissa myndigheter. Ett annat sätt kan vara att införa en eller flera, mer eller mindre generella, bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheter eller sekretessbrytande bestämmelser. För att regelverket ska utnyttjas fullt ut behöver det dessutom bli enklare att tillämpa. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

I sammanhanget bör nämnas att det i Tidöavtalet anges att det ska införas en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen innebärande att all relevant information ska delas med brottsbekämpande myn-

⁶⁴ Dir. 2022:37.

digheter för att bekämpa brott. Det anges vidare att myndigheter måste kunna dela information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att bekämpa brott, bidragsfusk, felaktig bokföring och arbetslivskriminalitet. I Tidöavtalet framgår vidare att tilläggsdirektiv ska ges till utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter, med beaktande av de frågor som redan har behandlats i utredningen om utökat informationsutbyte (Ds 2022:13).⁶⁵

2.4.13 Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt

En särskild utredare har fått i uppdrag att föreslå ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll i samband med offentlig upphandling och ansökan om att delta i ett valfrihetssystem.⁶⁶ Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023.

Uppdraget innehåller flera delar. Utredaren ska bland annat ta ställning till om reglerna om uteslutning av leverantörer från att delta i valfrihetssystem bör skärpas, ta ställning till om det bör införas obligatoriska krav på arbetsrättsliga villkor vid icke-direktivstyrda upphandlingar och analysera förutsättningarna för att införa begränsningar av antalet underleverantörsled vid offentlig upphandling.

Så kallade direktivstyrda upphandlingar är sådana som ligger över EU:s tröskelvärden och därmed omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. Det icke-direktivstyrda området omfattar de upphandlingar som Sverige kan reglera eftersom de ligger under EU:s tröskelvärden.

För direktivstyrda upphandlingar finns regler om obligatoriska uteslutningsgrunder, enligt vilka en upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör som har gjort sig skyldig till vissa allvarliga brott eller inte har fullgjort betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter. Myndigheten får även tillämpa frivilliga uteslutningsgrunder, såsom att leverantören är i konkurs eller har gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen. Vid icke-direktivstyrd upphandling får den upphandlande myndigheten utesluta på samma grunder, eller på andra, under förutsättning att de anges i upphandlingsdokumenten. Även i lagarna om valfrihetssystem finns bestämmel-

⁶⁵ Tidöavtalet, s. 20 f. Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 26 januari 2023 (Dir. 2023:11).

⁶⁶ Dir. 2022:50.

ser om leverantörskontroll. De motsvarar i huvudsak regleringen av de frivilliga uteslutningsgrunderna för direktivstyrda upphandlingar.

Utredaren ska bland annat ta ställning till vilka uppgifter hos myndigheter som är relevanta för leverantörskontroller, analysera vilka brott som bör utgöra grund för obligatorisk uteslutning samt vilka personer som ska kontrolleras. Utredaren ska också föreslå hur en centraliserad myndighetsfunktion med uppdrag att till de upphandlande myndigheterna tillhandahålla relevanta uppgifter kan utformas, samt föreslå en befintlig myndighet som skulle kunna ansvara för den.

Reglerna om leverantörskontroll vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem ger den upphandlande myndigheten en möjlighet, men inte en skyldighet, att utesluta leverantörer i vissa situationer. Utredaren ska ta ställning till om de nuvarande reglerna är ändamålsenliga eller bör ändras.

Komplexa affärsmodeller med långa och komplicerade kedjor av underleverantörer ökar risken för arbetslivskriminalitet. I likhet med vad som föreskrivs i den norska upphandlingslagstiftningen, skulle ett sätt att främja goda arbetsvillkor för de arbetstagare som ska utföra arbetet enligt offentligt upphandlade kontrakt därför kunna vara att begränsa antalet underleverantörsled. Utredaren ska därför analysera de rättsliga förutsättningarna för att vid offentlig upphandling införa krav på begränsningar av antalet underleverantörsled, samt bedöma om, och i så fall vilken omfattning, det finns skäl att införa ett krav på begränsningar av antalet underleverantörsled.

En annan del i direktiven handlar om i vilken utsträckning det ska vara obligatoriskt att ställa krav om arbetsrättsliga villkor vid offentlig upphandling. Frågan har utretts vid flera tillfällen. Sedan 2017 är det obligatoriskt att ställa villkor om lön, semester och arbetstid på det direktivstyrda området. Utredaren ska nu ta ställning till om, och i så fall under vilka förutsättningar, det bör göras obligatoriskt att vid icke-direktivstyrd upphandling ställa villkor om lön, semester, arbetstid, tjänstepension eller försäkringar.

2.4.14 Utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret

En särskild utredare ska utvärdera entreprenörsansvaret i bygg- och anläggningsbranschen och bedöma om lagstiftningen får avsedd effekt.⁶⁷ Lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar trädde i kraft 1 januari 2019. Utredaren ska även överväga om entreprenörsansvaret bör utvidgas till att omfatta fler branscher som har problem med arbetslivskriminalitet och där långa kedjor av underentreprenörer är vanligt förekommande. Uppdraget ska redovisas senast den 28 april 2023.

2.4.15 Jämställdhetsmyndigheten och deras gemensamma informationskampanj med Östersjöstaternas råd

Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, samt bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling.⁶⁸ Myndigheten ska även främja utvecklingen av förebyggande insatser mot människohandel för alla ändamål.⁶⁹ Jämställdhetsmyndigheten delfinansierar ett projekt som går under namnet Cape och som drivs av Östersjöstaternas råd (The Council of the Baltic Sea States, CBSS).⁷⁰ Målet med projektet är att öka myndigheters och yrkesverksammas kännedom om människohandel som äger rum på den svenska arbetsmarknaden och i Östersjöregionen. Inom ramen för detta lanserade Jämställdhetsmyndigheten och Östersjöstaternas råd hösten 2022 en informationskampanj. Kampanjen, som går under namnet Before You Go, riktar sig till människor i Ukraina, Bulgarien, Polen och Rumänien som planerar att söka jobb i Sverige.⁷¹ Kampanjen består av en informationsfilm, som publicerats i sociala medier, där människor från dessa länder som redan har etablerat sig

⁶⁷ Dir. 2022:70.

⁶⁸ Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

⁶⁹ Inom ramen för dessa uppgifter har Jämställdhetsmyndigheten bland annat tagit fram en broschyr som riktar sig till potentiella offer för människohandel.

⁷⁰ Östersjöstaternas råd består av de tio medlemsstaterna Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen och Sverige, samt EU. Ett av syftena med Östersjöstaternas råd är att verka för att internationella överenskommelser, såsom Palermoprotokollet om människohandel, omsätts i handling. Sedan 2006 har det funnits en särskild insatsgrupp inom CBSS, som arbetar mot just människohandel.

⁷¹ www.jamstalldhetsmyndigheten.se/aktuellt/pressmeddelande/pressmeddelande/?id=3334811. Hämtad 23-01-17.

i Sverige berättar om sina erfarenheter och ger råd till sina landsmän, på sina respektive språk. Filmen kompletteras av information på Jämställdhetsmyndighetens webbplats. Syftet med kampanjen är att informera om risker och rättigheter på den svenska arbetsmarknaden med målet att färre människor utsätts för människoexploatering och människohandel för tvångsarbete.

2.5 Andra relevanta rapporter och initiativ

2.5.1 Byggmarknadskommisionen

Byggmarknadskommisionen (BMK) tillsattes i februari 2020. Uppdraget var 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. Initiativtagare var byggbranschen, i form av byggföretag, fackliga organisationer, byggherrar och branschorganisationer. Som stöd för kommissionens arbete och slutsatser har bland annat flera rapporter och underlag tagits fram.

I slutrapporten betonas att byggmarknaden utgör en betydelsefull del av svensk ekonomi och skapar många arbetstillfällen och att det därför är väsentligt att byggsektorn har goda sociala villkor för arbetare och tjänstemän samt att den erbjuder likvärdiga konkurrensvillkor mellan byggföretagen.⁷²

BMK:s kartläggning visar att det finns ett stort antal metoder som aktörer använder för att bryta mot lagar och avtal. Det kan handla om att arbetstagaren inte får den utlovade lönen eller som arbetsgivaren ska betala enligt kollektivavtal. Det kan också handla om att illegal arbetskraft används. I slutrapporten konstateras att det ”finns en utbredd kriminalitet för att undkomma skatter och sociala avgifter”.⁷³ I en undersökning som BMK låtit göra framkommer att cirka 80 procent av alla företag från fem östeuropeiska länder har vad som beskrivs som en problematisk lönesättning, inte betalar rätt skatt eller inte är korrekt registrerade i utstationeringsregistret.

Särskilt tre förhållanden anses enligt BMK ha bidragit till den ökade kriminaliteten:

⁷² Byggmarknadskommisionen (2022).

⁷³ Byggmarknadskommisionen (2022), s. 7.

- EU-inträdet 1995 underlättade den fria rörligheten och den fick en ny innebörd när tio nya länder, främst från Östeuropa, blev medlemmar 2004.
- Den ihållande högkonjunkturen med stor efterfrågan på arbetskraft som följd.
- De stora byggföretagen har minskat antalet egna arbetare och förlitar sig i högre grad på att använda underentreprenörer.

I slutrapporten lägger BMK förslag på fem områden för att motverka arbetslivskriminaliteten. Förslagen beskrivs nedan.

Upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet

Minska sekretess mellan myndigheter. Genom sekretessreglerna hindras myndigheter från att ge varandra nödvändig information som kan avslöja arbetslivskriminalet. Om exempelvis Arbetsmiljöverket upptäcker att ett företag bryter mot arbetsmiljöregler och samtidigt misstänker att företaget fuskar med skatten eller använder illegal arbetskraft finns hinder för myndigheten att meddela Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Migrationsverket. BMK föreslår att det införs en särskild lag om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter när de enligt regeringsbeslut samverkar mot arbetslivskriminalitet.

Bryt sekretessen på företagens skattekonton. Enligt BMK har en ändrad bedömning av rättsläget gjort att transaktioner på företags skattekonton omfattas av sekretess. Det har försvårat för företag, fackliga organisationer och medier att bevaka att företag betalar rätt skatt. Förslaget från BMK är att sekretesslagstiftningen ändras så att tillgången till uppgifter om transaktioner på företagens skattekonton återgår till vad som gällde enligt den tidigare tolkningen.

Bättre samarbete mellan företag. Företag har behov av att upplysa varandra om andra företag som bryter mot bland annat skatteregler och kollektivavtal. Företagen upplever dock att särskilt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten i konkurrenslagen (2008:579) motverkar nödvändigt utbyte av erfarenheter. Förslaget från BMK är att lagstiftaren bör klargöra var gränserna går enligt konkurrenslagstiftningen och vid behov göra lagändringar som möjliggör informationsutbyte i syfte att motverka osund konkurrens.

Utländsk arbetskraft

Skärpta regler vid arbetskraftsinvandring. Enligt BMK kan den arbetsgivarstyrda prövningen av rätten till arbetsstillstånd utnyttjas av oseriösa företag som endast är ute efter att komma åt billig arbetskraft från tredje land. BMK föreslår att arbetsgivare som inte tillämpar minst de arbets- och anställningsvillkor som varit en förutsättning för beviljat arbetsstillstånd ska kunna drabbas av en sanktionsavgift beslutad av Migrationsverket. Enligt dagens regler är det bara arbetstagaren som riskerar att utvisas om det upptäcks att arbetsgivaren inte tillämpar de villkor som har utlovats.

Ny bestämmelse mot arbetskraftsexploatering. Förslaget från BMK är att det straffrättsliga skyddet mot människoexploatering stärks genom att det i brottsbalken införs en ny bestämmelse mot arbetskraftsexploatering. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska det vara fråga om straffbar arbetskraftsexploatering när någon låter en person arbeta till uppenbart oskäliga villkor i förhållande till vad som brukar gälla för motsvarande arbete i Sverige. Det ska inte som i dag krävas att personen har utsatts för exempelvis tvång, vilseledande eller utnyttjande av beroendeställning.

Straffbart att träffa avtal om återbetalning av lön. Genom en ny bestämmelse i brottsbalken bör det enligt BMK bli straffbart för arbetsgivare att träffa avtal med arbetstagare om återbetalning eller kvittning av lön och andra ersättningar, under förutsättning att avtalet innebär en otillbörlig vinst för arbetsgivaren.

Parterna behöver intensifiera sitt arbete. BMK bedömer att det inte bör göras några grundläggande ändringar i det svenska genomförandet av utstationeringsdirektivet. Däremot behöver arbetsmarknadens parter intensifiera arbetet med att se till att kollektivavtal träffas även i de delar av branschen där kollektivavtal med utstationerande företag sällan finns. Dessutom bör parterna bli mer aktiva med att följa upp att kollektivavtalen faktiskt följs.

Ny skadeståndsbestämmelse i utstationeringslagen. Ett företag som bryter mot ett tecknat kollektivavtal vid utstationering kan få betala skadestånd som, enligt BMK, klart understiger vinsten av att exempelvis inte betala rätt löner till arbetstagarna. BMK menar att upptäcktsrisken är liten och vid upptäckt avskräcker knappast skadeståndet. En ny skadeståndsbestämmelse bör därför enligt BMK införas i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, som gör att det all-

männa skadeståndet till den fackliga organisationen när ett utstationerande företag bryter mot kollektivavtal ska bestämmas till en sådan nivå att det inte blir lönsamt att bryta mot avtalet.

Intensifierad tillsyn av utstationeringsregistret. Det finns enligt BMK brister i rapporteringen till utstationeringsregistret, bland annat vad gäller kraven på att företagen anmäler de arbetsplatser där de är verk samma, omfattningen på utstationeringen och arbetstagarnas nationalitet. Arbetsmiljöverket måste intensifiera sin tillsyn över att anmälningarna är korrekta. Dessutom menar BMK att uppdragsgivare till utstationerade företag bör ta sitt ansvar för att anmälningar görs.

Motverka missbruk av undantaget från kravet på arbetstillstånd. Migrationsverket måste enligt BMK arbeta mer effektivt med att motverka missbruk av undantaget från kravet på arbetstillstånd vid utstationering av tredjelandsmedborgare i svenska bygg- och anläggningsentreprenader.

*Granska och ifrågasätt A1-intygen.*⁷⁴ Enligt BMK bör den svenska regeringen ta upp frågan om A1-intygens starka bevisverkan till diskussion på EU-nivå. Svenska myndigheter bör intensifiera arbetet med att granska inlämnade intyg. Misstänkts intygen vara utfärdade på felaktiga grunder bör den utländska myndigheten kontaktas i högre grad än i dag i syfte att få intyget återkallat.

Byggtjänster i hushållen

Krav på elektroniska personalliggare. Det bör enligt BMK införas ett krav på att elektroniska personalliggare används vid en byggtjänst för vilken man ansöker om rotavdrag.

Anmäl arbetstagare vid rottjänster. Ett företag som begär en utbetalning från Skatteverket inom ramen för rotsystemet ska även enligt BMK lämna uppgift om vilka arbetstagare som har utfört arbetet. Kunden ska kunna drabbas av utebliven subvention om svart arbetskraft har använts och kunden inte har gjort tillräckligt för att kontrollera att företaget följer gällande regelverk.

⁷⁴ Personer som arbetar som anställd eller egenföretagare i mer än ett land inom EU/EES eller Schweiz behöver ha ett A1-intyg. Intyget visar i vilket land sociala avgifter ska betalas för personen.

Offentlig upphandling

Underlätta förutsättningarna att utesluta oseriösa arbetsgivare. En statlig myndighet bör enligt BMK ges i uppdrag att utfärda intyg om att företrädare för en anbudsgivare inte är registrerade för brottslighet som ska leda till uteslutning av anbudsgivare. Upphandlingsmyndigheten bör påskynda arbetet med riskanalyser och mallar för utförandavtal och göra dessa tillgängliga.

Utnyttja möjligheter att ställa krav på arbetsrättsliga villkor. Aktörer som upphandlar bygg- och anläggningstjänster bör enligt BMK utnyttja det utrymme som finns att ställa krav på arbetsrättsliga villkor vid fullgörandet av kontraktet.

Branschens kontroll

Utvidga Fair Play Bygg. Enligt BMK bör det övervägas att utvidga verksamheten till fler regioner.

Utveckla ID06-systemet. Systemet bör enligt BMK utvecklas för att öka effektiviteten.

Sprid Rättvist byggande. Det är enligt BMK viktigt att kompetensen och erfarenheterna från Rättvist byggande tas till vara över hela landet.

Transparenta avtal på byggmarknaden som efterlevs. Parterna bör enligt BMK göra en omfattande översyn av avtalen i syfte att göra dem både mer transparenta och enklare att tillämpa. Arbetet med kollektivavtalen bör paras med att parterna utför kontroll av byggnadsverksamheten där arbetslivskriminaliteten är som mest omfattande och där de största felen finns.

Säkerställ parternas långsiktiga finansiella villkor. Enligt BMK bör regering och riksdag i konsekvens med den betydelse och det breda stöd som den svenska arbetsmarknadsmodellen har överväga hur man kan säkerställa långsiktiga, rimliga och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för de organisationer som bär upp modellen så att de kan fullgöra sina uppgifter.

2.5.2 ID06

ID06 är ett frivilligt system för identifiering på arbetsplatser som lanserades av Byggföretagen 2006. Det används på i stort sett alla större svenska byggarbetsplatser. Systemet är baserat på ett avtal mellan en uppdragsgivare och en uppdragstagare. Avtalet innebär bland annat att alla på en byggarbetsplats är skyldiga att bära ett ID06-kort synligt samt att kunna visa giltig legitimation.⁷⁵

Verksamheten finns i dag i ett fristående, icke vinstutdelande bolag som ägs gemensamt av Byggföretagen, Byggherrarna, Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan, Installatörsföretagen Maskinentreprenörerna, Plåt- och Ventföretagen, Glasbranschföreningen, Transportföretagen och Måleriföretagen.

Systemet har flera olika användningsområden såsom närvaroregistrering i elektronisk personalliggare, 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.

De senaste åren har en omfattande uppgradering av systemet genomförts och alla kort har bytts ut. Kraven på styrkt identitet har skärpts. Personer som inte är EU-medborgare måste kunna uppvisa uppehålls- och arbetstillstånd. Det finns dock fortfarande risker med att kort lånas eller identiteter ”hyrs” för att registrera kort. I dessa fall kan alltså ett kort vara registrerat på en annan person än den som i praktiken använder det.⁷⁶

För att ID06-systemet ska bli verkligt effektivt krävs det aktuell information om de entreprenörer och arbetstagare som finns på en arbetsplats. Enligt BMK finns därför önskemål om att uppgifter som är offentliga hos myndigheter ska vara löpande tillgängliga för ID06 genom dataöverföring.⁷⁷

2.5.3 Hållbar byggbransch

Hållbar byggbransch är ett initiativ bland banker och kreditinstitut i Sverige som syftar till att motverka ekonomisk kriminalitet i byggbranschen samt verka för en sund konkurrens och att mänskliga rät-

⁷⁵ Byggmarknadskommissionen (2022), s. 92.

⁷⁶ Byggmarknadskommissionen (2022), s. 93.

⁷⁷ Byggmarknadskommissionen (2022), s. 94.

tigheter respekteras.⁷⁸ Initiativet har tagits fram av ett antal banker i nära samverkan med fastighets- och byggsektorn och har resulterat i gemensamma riktlinjer som för kunderna innebär krav på ökad kontroll i alla leverantörsled.

Varje bank beslutar enskilt om eventuella påföljder om kunden inte följer avtalade villkor. I framtiden finns en ambition att införa utökade gemensamma särskilda avtalsvillkor i samråd med fastighets- och byggsektorn. En ambition är att riktlinjerna på sikt ska kunna vidareutvecklas för att andra intressenter ska ha möjlighet att ansluta sig.

Bankernas överenskommelse omfattar för närvarande fyra gemensamma riktlinjer. Baserat på dessa är nu bankgemensamma avtalsvillkor under framtagande inför implementering. De fyra riktlinjerna är följande.

- *Kontrollsystem och rapportering.* Entreprenörer på en byggarbetsplats är enligt svensk lag skyldiga att föra en elektronisk personalliggare. Kunden ska se till att den elektroniska personalliggaren på byggarbetsplatsen stöds av ett system som entreprenören och samtliga underleverantörer ska vara anslutna till. Systemet (exempelvis ID06) ska säkerställa identitet och arbetsgivarsamband och innehålla den information som krävs för att kunna uppfylla bankernas kravställning enligt övriga riktlinjer.
- *Obligatorisk förämälan.* Kunden förbinder sig att se till att företag som bedriver byggverksamhet på en arbetsplats ska vara föränmälda på arbetsplatsen. Krav på förämälan innebär att det ska finnas tid att kontrollera leverantörer innan de ges tillträde till byggarbetsplatsen. Förämälan och kontroll av leverantörsföretag bedöms vara en särskilt viktig förutsättning för att motverka att företag som ägnar sig åt otillbörlig konkurrens anlitas.
- *Svensk F-skatt.* Kunden och dess underentreprenörer ska, senast vid arbetets påbörjande och under hela entreprenadtiden, vara godkända för och ha svensk F-skatt och får inte ha några restförda skatter eller avgifter hos myndigheter. Om det krävs enligt svensk lag ska de även vara arbetsgivarregistrerade och betala svenska arbetsgivaravgifter.

⁷⁸ www.bankinfrastruktur.se/hallbar-byggbransch. Hämtad 2023-01-12.

- *Kontroller av skalskydd och arbetsmiljö.* Banken har rätt att begära att kunden genomför kontroller av skalskydd och arbetsmiljö. Kunden ska på bankens begäran ge insyn i sådana kontroller, såväl som i Arbetsmiljöverkets kontroller, där sådana har utförts.

2.5.4 Forum för sund konkurrens och schyssta byggen

Under ett antal år har Forum för sund konkurrens och schyssta byggen verkat för att samla aktörer inom bygg- och anläggningsbranschen som arbetar för nolltolerans mot arbetslivskriminalitet och svartarbete. Forumet riktar sig bland annat till beslutsfattare, byggnadsarbetare, upphandlare och myndigheter och har behandlat olika frågor på temat sund konkurrens, bland annat beställarrollen, ledarskap, kommunernas roll, myndighetssamverkan och samarbetet mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer.⁷⁹ Bland andra Byggföretagen och Svenska Byggnadsarbetareförbundet står bakom forumet. Arbetsmiljöverket har för ändamålet betalat ut statsbidrag enligt 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.

2.5.5 Rättvist byggande

Rättvist byggande är en arbetsmodell för att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet och osund konkurrens i byggprojekt. Rättvist byggande är också namnet på den organisation som stödjer och utför detta arbete åt flera byggherrar i Sverige.⁸⁰

Rättvist byggande startades av Stockholms hem 2017 som ett strukturerat arbetssätt för att motverka kriminalitet och osund konkurrens på byggarbetsplatser. År 2020 var arbetsmodellen implementerad i de fem grundande bolagen: Familjebostäder, Micasa, SISAB, Stockholms hem och Svenska Bostäder. Modellen har ett antal olika komponenter:

⁷⁹ www.byggforetagen.se/2021/10/forum-for-sund-konkurrens-och-schyssta-byggen/. Hämtad 2022-12-02.

⁸⁰ www.rattvistbyggande.se/. Hämtad 2023-01-19.

Föranmälan av underentreprenörer. Samtliga underentreprenörer och leverantörer i byggprojekten ska vara föranmälda och kontrollerade av Rättvist byggande.

Skyltning. Samtliga byggprojekt ska skyltas med information om Rättvist byggande.

Arbetsplatskontroller. Rättvist byggande utför oannonserade arbetsplatskontroller för att följa upp lag- och avtalskrav. Då kontrolleras bland annat föranmälda företag, ID06, legitimation, arbets- och uppehållstillstånd, arbetsplatsens skalskydd i form av byggstängsel och grindar, samt utstationering.

Uppdaterade avtal och avvikelshantering. Rättvist byggande uppdaterar samtliga entreprenadavtal med krav och sanktioner kopplade till Rättvist byggande. Rättvist byggande bistår i att hantera och åtgärda brister i kontrakt och med myndighetskontakter, till exempel polisanmälningar.

Ett projekt som använder Rättvist byggandes avtalsskrivningar har vitesbelagda kontrollpunkter på följande områden:

- *Skatt och avgifter.* Samtliga företag som arbetar i projektet ska sköta skatter och avgifter och sakna aktiva skulder hos Kronofogden.
- *Föranmälan av underentreprenörer.* Samtliga underentreprenörer som anlitas ska vara föranmälda och registrerade i projektet minst en vecka innan påbörjat arbete. All personal på arbetsplatsen ska bära aktiva ID06-kort. All personal ska på anmodan kunna visa giltig legitimation.
- *Arbets- och/eller uppehållstillstånd.* Vid arbetsplatskontroller kontrolleras rätten att arbeta i Sverige för de personer som är inne på området och som inte är EU/EES-medborgare eller som inte kan legitimera sig. Dessa uppgifter verifieras sedan av Migrationsverket.
- *Arbetsrättsliga kontraktsvillkor.* Samtliga företag i ett entreprenadprojekt ska uppfylla de arbetsrättsliga kontraktsvillkoren gällande lön, arbetstid och semester. Villkoren kan uppfyllas på två sätt: 1) Villkoren för samtliga anställda kan styrkas gällande lön, arbetstid och semester på en nivå som minst motsvarar lägsta nivå i centralt kollektivavtal. 2) Företaget är anslutet till ett kollektivavtal eller har hängavtal med en arbetstagarorganisation.

2.5.6 Fair Play Bygg

Fair Play Bygg drivs av Byggnads Stockholm-Gotland och Stockholms Byggmästareförening. Organisationen tar emot tips som bearbetas och sedan skickas vidare till relevanta myndigheter, såsom Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket. Fair Play Bygg finansieras av medlemsavgifter.

Under 2021 inkom 440 tips om misstänkt brottslighet och 224 ärenden överlämnades till myndigheterna. Det är en ökning från 321 tips och 199 överlämnade ärenden 2020. Av 224 ärenden bedöms 19 röra människoexploatering. Enligt Fair Play Bygg beror ökningen på att arbetslivskriminaliteten pågått oberoende av pandemin. En annan förklaring till det höga inflödet av ärenden är att kännedomen om Fair Play Bygg har ökat i branschen.⁸¹

Skattebrott genom avlöning av svart arbetskraft dominerade bland ärendena under 2021. I samtliga fall rör misstankarna anlitande av utländsk arbetskraft, ofta hemmahörande utanför EU eller EES. Tipsen om misstänkt människoexploatering och människohandel handlar om att utländska arbetare, mot betalning, lockas med uppehållstillstånd och fast anställning. Arbetskraften används sedan för att utföra tungt och farligt arbete, såsom asbestsanering och bilning.

Vid sidan av tipsverksamheten arbetar Fair Play Bygg tillsammans med beställarorganisationer och kommunala bolag för ökad kunskap och goda rutiner.

2.5.7 Fair Play Städ och Städbranschen Sveriges auktorisation

Städbranschen Sverige är en rikstäckande organisation för städbranschen. I syfte att bidra till en välfungerande bransch har de, med inspiration från Fair Play Bygg, 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. Vid sidan av denna tipsfunktion har städbranschen även startat en auktorisation för städföretag, bland annat i syfte att höja statusen för branschen, bidra till en sund konkurrens med rättvisa villkor och förenkla offert- och anbudsförfarandet. För att bli auktoriserad krävs ett medlemskap i Städbranschen Sverige.

⁸¹ Fair Play Bygg (2022).

Stickprovskontroller genomförs i syfte att säkerställa att de auktoriserade företagen lever upp till de ställda kraven.⁸²

2.5.8 Ordning och reda i åkeribranschen

Svenska Transportarbetareförbundet bedriver en verksamhet kallad "Ordning och reda i åkeribranschen". Syftet är framför allt att fokusera på de företag som använder sig av så kallade falska egenföretagare och företag som bidrar till så kallad social dumping. Verksamheten besöker kontinuerligt hamnar, terminaler, parkeringsplatser, kombiterminaler och andra ställen för att få informell och aktuell information om problembilden, samverkar med myndigheter och belyser aktuella problem för att få till stånd förändringar.⁸³

2.5.9 Stora branschgruppen

Stora branschgruppen innehåller representanter från arbetstagar- och arbetsgivareorganisationer, bransch- och intresseorganisationer samt myndigheter.⁸⁴ Gruppen har bedrivit samverkansarbete sedan 2008 och arbetar för att finna lösningar som ska leda till ökad konkurrensneutralitet mellan företag i Sverige. Arbetet syftar till en arbetsmarknad med schyssta villkor för både företagare och anställda.

Målet med arbetet är beskrivet så att man vill ändra på det fusk och den brottslighet som finns i dag samt att både företag och anställda ska känna att de verkar på säkra arbetsplatser, där alla agerar enligt gällande lagar och regler. För att uppnå detta ska myndigheter kunna genomföra kontroller för att säkerställa att lagar och regler följs. Detta leder även till att företag som anlitar andra företag kan säkerställa att deras underleverantörer är seriösa.

För att nå en ökad konkurrensneutralitet har gruppen enats om tre punkter. Den första punkten rör ny sekretesslagstiftning. Den andra punkten rör digital tillgång till Skatteverkets information. Det handlar om att ge privata företag förbättrade möjligheter att få information om sina leverantörer och underentreprenörer. Den tredje

⁸² www.stadbranschensverige.se/auktorisering/#auktorisering. Hämtad 2023-01-17.

⁸³ www.transport.se/paaverka/paverka-internationellt/ordning-och-reda-i-akeribranschen. Hämtad 2022-12-06.

⁸⁴ www.skatteverket.se/omoss/samverkan/naringslivochideellsektor/gruppenfor konkurrensneutralitet.4.7be5268414bea064694aa78.html. Hämtad 2023-01-17.

punkten handlar om att alla företag som är verksamma i Sverige ska synliggöras. Med denna föreslagna åtgärd stärks enligt gruppen de seriösa företagens möjlighet att konkurrera på sunda villkor, samtidigt som missbruk av utländska företag kan undvikas. I dag väljer exempelvis en del svenska aktörer att bilda bolag i andra länder, som inte registreras i Sverige.⁸⁵

2.5.10 Civilsamhällets insatser mot arbetslivskriminalitet

Det finns flera organisationer som på olika sätt arbetar mot arbetslivskriminaliteten i Sverige. Det arbete som bedrivs inom detta område handlar i första hand om att på olika sätt ge stöd till brottsoffer och arbetstagare med svag ställning på arbetsmarknaden som inte är fackligt anslutna.

När det kommer till socialt stöd, såsom hjälp med boende, hänvisning till vården och myndigheter, kan bland andra Räddningsmissionen och Frälsningsarmén nämnas. Vidare ger Brottsofferjouren stöd till brottsoffer och vittnen, bland annat genom en nationell telefonlinje. Organisationen får pengar från flera myndigheter och kommuner, framför allt från Brottsoffermyndigheten som för verksamhetsåret 2022 bidrog med 11,5 miljoner kronor till Brottsofferjouren.⁸⁶

I fråga om arbetsrättslig rådgivning och förhandlingshjälp till utsatta arbetstagare, oavsett om de är medlemmar i någon arbetstagarorganisation eller inte, bedrivs ett sådant arbete av bland annat Fackligt Center för Papperslösa (som drivs av bland annat LO och TCO) och Solidariska Byggare (som är en del av SAC, Sveriges arbetares centralorganisation).

När det kommer till stöd till offer för människohandel och människoexploatering samlas flera av de stödjande organisationerna inom Plattformen Civila Sverige mot människohandel, som erhåller ett ekonomiskt bidrag från Jämställdhetsmyndigheten för sitt arbete med Nationella Stödprogrammet. En del av det arbete som pågår inom detta område beskrivs närmare nedan.

⁸⁵ www.skatteverket.se/download/18.569165a01749e7ae78912a2/1601970127079/stora_branschgruppen_A5_ver_sep_2020.pdf. Hämtad 2023-01-19.

⁸⁶ Brottsoffermyndigheten (2022), s. 23.

Plattformen Civila Sverige mot människohandel och Nationella Stödprogrammet

En paraplyorganisation på området är Plattformen Civila Sverige mot människohandel, en sammanslutning av föreningar som hjälper utsatta för alla former av människohandel och människohandelsliknande exploatering. Plattformen Civila Sverige mot människohandel administrerar det statligt finansierade Nationella Stödprogrammet, NSP. Genom programmet kan de organisationer som certifierats av NSP ansöka om att få kostnadstäckning för boende och stöd till utsatta personer. Certifieringen ska utgöra en kvalitetssäkring av det stöd och skydd som ges. NSP:s kansli uppger att certifieringsprocessen består av tre moment: insamling av information (såsom verksamhetsprofil, inriktning och möjliga stödinsatser), ett certifieringsbesök där NSP ställer frågor om hur kraven uppfylls, samt en rutinmässig kontroll. År 2021 var sju boenden certifierade, varav endast ett boende tar emot män som varit offer för andra former av exploatering än sexuell exploatering.⁸⁷

I Jämställdhetsmyndighetens regleringsbrev anges att myndigheten, i syfte att säkra stöd och skydd till utsatta, ska fördela medel till stödprogrammet i den omfattning som myndigheten finner lämpligt.⁸⁸ Under 2021 var bidraget från Jämställdhetsmyndigheten drygt två miljoner kronor.⁸⁹

Bland plattformens medlemsorganisationer finns i första hand föreningar inriktade på att ge stöd till offer för människohandel för sexuella ändamål, men även några som delvis har verksamhet inriktad på offer för människohandel för tvångsarbete, såsom Frälsningsarmén, Räddningsmissionen och Sveriges Stadsmissioner.

Frälsningsarméns traffickingcenter Safe Havens

Frälsningsarmén erbjuder olika typer av stöd till offer för alla former av människohandel. De tillhandahåller specialiserade skyddade boenden för både män, kvinnor och barn. Totalt har de åtta sängplatser som kan tas i bruk för potentiella offer för någon typ av arbetskrafts-

⁸⁷ Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022), s. 5.

⁸⁸ A2021/02396.

⁸⁹ Jämställdhetsmyndigheten (2021a).

exploatering, vilket av föreningen uppges vara allt för lite för att möta det behov som finns.

Safe Haven Traffickingcenter i Stockholm, som drivs av Frälsningsarmén, erbjuder juridiskt och socialt stöd till potentiella brottsoffer för människohandel eller människoexploatering. Sedan juli 2019 är Safe Haven en permanent verksamhet med en samordnare anställd på halvtid, med uppdrag att leda och utveckla verksamheten. Detta är enligt föreningen allt för lite för att ha möjlighet att omhänderta alla de förfrågningar om stöd till potentiella brottsoffer som inkommer.

Frälsningsarmén har de senaste åren upplevt en ökad tillströmning av offer för människohandel. Under 2021 hade de kontakt med 414 (313 under 2020) potentiella offer för olika former av människohandel.⁹⁰ Av dessa fick 205 personer, 173 vuxna och 32 medföljande barn, skydd och stöd vid föreningens uppsökande enheter, traffickingcenter och skyddade boenden. Ungefär 30 procent (61 personer) bedömdes vara utsatta för arbetskraftsexploatering. I de fall en person inte bedöms vara ett offer för människohandel men ändå inte har fått sina rättigheter tillgodosedda tar Frälsningsarmén kontakt med Fackligt Center för Papperslösa, som beskrivs närmare nedan.

Fackligt center för papperslösa

Fackligt center för papperslösa, FCFP, är en organisation bildad 2008 som arbetar för papperslösas rättigheter på arbetsmarknaden. FCFP använder begreppet papperslösa som ett samlingsnamn för personer som lever i Sverige utan uppehållstillstånd. Medlemmar i Fackligt Center för Papperslösa är de fackliga centralorganisationerna LO och TCO samt enskilda förbund inom dessa. Akademikerförbundet SSR är som enda SACO-förbund också medlem.⁹¹ Verksamheten finansieras av medlemmarna. Organisationen hjälper utsatta arbetstagare oavsett om de är medlemmar i någon arbetstagarorganisation eller inte. De personer som tar kontakt får därför hjälp av en ombudsman hos den för avtalsområdet aktuella arbetstagarorganisationen. FCFP hanterar enligt egen uppgift omkring 50–100 ärenden per år.

⁹⁰ Frälsningsarmén (2022), s. 7.

⁹¹ www.fcfp.se. Hämtad 2023-02-02.

I ungefär hälften av dessa vidtas någon form av åtgärd, såsom att kontakt tas med arbetsgivare.

2.6 Kommunalt arbete mot arbetslivskriminalitet m.m.

Få kommuner använder i dag begreppet arbetslivskriminalitet i sin verksamhet. Däremot verkar allt fler kommuner arbeta mot fenomen som är närliggande, ofta under beteckningen välfärdsbrott. Det är också ofta kommunala verksamheter, såsom socialtjänsten, som kommer i kontakt med personer som har drabbats av människohandel eller människoexploatering.⁹² Mellan kommunerna finns säkerligen skillnader när det gäller utsatthet för olika former av arbetslivskriminalitet, men också resurser att hantera de utmaningar som följer av det. Det kommunala arbete som beskrivs nedan handlar uteslutande om större kommuner. De senaste årens utredningar och satsningar inom välfärdsbrottsområdet har nästan uteslutande haft fokus på arbetet inom statliga myndigheter. Mycket begränsad uppmärksamhet har ägnats åt välfärdsbrotten som drabbar de kommunala verksamheterna trots att kommuner betalar ut stora belopp såväl till individer som till företag som utför välfärdstjänster.⁹³ Nedan beskriver vi hur bland annat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), myndigheter och några kommuner arbetar för att motverka arbetslivskriminalitet eller fenomen som är närliggande. Det är värt att påpeka att kommunerna genom ny lagstiftning, som träder i kraft den 1 juli 2023, kommer att få en tydligare roll i det brottsförebyggande arbetet (se avsnitt 2.2.4).

2.6.1 SKR

Enligt SKR:s definition innebär välfärdsbrottslighet att en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar medel från det allmänna för egen vinning.⁹⁴

⁹² Polismyndigheten (2022a), s. 77 f.

⁹³ SKR (2021), s. 5.

⁹⁴ SKR (2021), s. 9.

SKR genomförde 2021 en intervjustudie som omfattade ett 30-tal kommuner.⁹⁵ Där identifierades fem övergripande områden som hinder för kommunernas arbete mot välfärdsbrottslighet:

- Behov av information, kunskap och kompetens
- Avsaknad av verktyg, struktur och samordning
- Brist på stöd, styrning och förståelse från ledningen
- Intressekonflikter och målkonflikter
- Otillåten påverkan.

SKR beslutade mot bakgrund av undersökningen att förstärka sitt arbete på området i syfte att ta ett tydligare grepp om frågan och tydliggöra de kommunala och regionala perspektiven på välfärdsbrottsligheten. En samordnare anställdes i april 2022 och SKR bedriver nu ett strukturerat arbete på området. SKR bedömer att det finns välfärdsbrottslighet i alla kommunala och regionala verksamheter där det finns medel att tillskansa sig. Särskilt omfattande är problematiken inom socialtjänsten och i hälso- och sjukvården.

En utmaning i att sammanställa information om välfärdsbrottslighet i kommuner och regioner är att problematiken återfinns i ett stort antal olika verksamheter och tar sig olika uttryck. I många av landets kommuner, och i ökande antal, utförs dock ett strukturerat arbete mot välfärdsbrottslighet. När det gäller beviljande av ekonomiskt bistånd genomförs till exempel en omfattande utredning och kontroll inför varje beslut. Kommunerna arbetar även kontinuerligt med att förenkla blanketter och digitala tjänster för ansökan om ekonomiskt bistånd. Många kommuner informerar även i ansökan om vikten av att lämna korrekta uppgifter och om kommunens skyldigheter att polisanmäla misstänkta bidragsbrott.

Det finns också flera kommuner som bedriver ett strukturerat arbete mot arbetslivskriminalitet men precis som avseende välfärdsbrottslighet finns svårigheter i att sammanställa information. En åtgärd som vidtagits som stöd för kommunerna är att Adda, ett dotterbolag inom SKR, nyligen har inlett en upphandling för att underlätta för kommuner som vill ha stöttning i kontroller, utredning och med rådgivning.

⁹⁵ SKR (2021).

2.6.2 Municipal

Historiskt har endast statliga myndigheter ingått i samverkanssatsningen mot organiserad brottslighet. I september 2021 beslöt operativa rådet i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet att starta projektet Municipal. Deltagare i projektet är ett antal myndigheter och kommunerna Helsingborg, Linköping, Södertälje, Uppsala och Örebro. Syftet med projektet är att stärka kommunernas förmåga att upptäcka och förhindra att de utsätts för bidragsbrott, bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet. Ett förväntat resultat är att goda arbetsmodeller identifieras, i syfte att underlätta och effektivisera kommunernas kontroll och tillsyn. Dessa ska sedan spridas till andra kommuner.⁹⁶

2.6.3 Göteborg

Göteborgs stad är en av de största offentliga uppköparna i Sverige. Den totala inköpsvolymen 2021 var 26 miljarder kronor.

Nämnden för inköp och upphandling upphandlar ramavtal för stadens gemensamma behov. Dessa ramavtal står för cirka 25 procent av stadens totala inköpsvolym.

Staden ska, enligt sina riktlinjer, använda inköp och upphandling som verktyg för att bidra till en hållbar utveckling. För att bidra till ökad social hållbarhet ska arbetstagares rättigheter beaktas och värnas, till exempel genom att ställa och följa upp arbetsrättsliga villkor när det är behövligt. Sund konkurrens ses som en del av ekonomisk hållbarhet och medel för trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. Osund konkurrens ska förebyggas genom att kontrollera leverantörens seriositet, ha kontroll över leverantörskedjan samt genom att följa upp ställda krav i upphandlingen.⁹⁷

Nämnden för inköp och upphandling arbetar på olika sätt med kontroll och uppföljning av ramavtalsleverantörer. Förvaltningen har 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. Alla

⁹⁶ SKR (2021), s. 15 f. och Polismyndigheten (2022c).

⁹⁷ Göteborgs stad (2022).

leverantörer ska genomgå en grundläggande kontroll, där bland annat registrering för skatter, skulder hos Kronofogden och kommentarer i revisionsberättelse kontrolleras.

Vid kontroll av leverantörer inom en så kallad riskbransch sker en utökad kontroll baserad på en riskbedömning för varje område och bransch. Utpekade riskbranscher är främst bygg och anläggning, lokalvård, transport samt vård och omsorg. En utökad kontroll kan bland annat omfatta kontroll av styrelsen och verklig huvudman⁹⁸, beslut om ändrad beskattning samt skattetillägg av Skatteverket, relevanta domar avseende bolaget och dess företrädare, liksom beslut av andra myndigheter såsom Arbetsmiljöverket och Inspektionen för vård och omsorg. Förvaltningen samarbetar bland annat med Stadsledningskontoret och funktionen Kunskapscentrum för organiserad brottslighet. Samarbete sker även med myndigheter som Polismyndigheten, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten.

För granskning och uppföljning inom riskbranscherna pågår arbete för att utveckla material och mallar som stöd. Detta arbete sker i olika projekt, bland annat inom vård och omsorg och för bygg och anläggning.

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.

2.6.4 Helsingborg⁹⁹

Helsingborgs stads centrala inköpsenhet har sedan en tid tillbaka arbetat för att stärka sitt arbete mot arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet. En katalysator för det arbetet var att det visade sig att staden anlitat en leverantör som misstänktes vara inblandad i olika former av kriminell verksamhet. De vanliga rutinerna i samband med inköp visade sig inte vara tillräckliga. Inköpsenheten har fått större resurser för att utveckla bättre avtals- och uppföljningsrutiner. En granskning som gjordes i maj 2022 av 7 avtal (av totalt 800), som inbegrep totalt 47 underleverantörer, visade på ett antal problem. Inbetalda arbetsgivaravgifter visade sig i ett exempel vara oförenliga med det uppgivna antalet anställda. Ett utländskt bolag

⁹⁸ En verklig huvudman är den eller de personer som ytterst äger eller kontrollerar exempelvis ett företag eller en förening, 1 kap. 3 § lag (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän.

⁹⁹ Bygger på en intervju med inköpschef och hållbarhetsstrateg vid Helsingborgs stad.

som var verksamt inom grönyteskötsel och lokalvård hade inga registrerade inbetalningar av arbetsgivaravgifter och fanns inte i utstationeringsregistret. Ett tredje företag hade nio registrerade fordon, men hade bara betalat in arbetsgivaravgifter motsvarande en anställd. Utifrån dessa uppgifter om felaktigheter genomfördes en fördjupad kontroll av leverantörerna.

Helsingborgs stads inköpsenhet har 18 medarbetare. En person är anställd för att genomföra systematisk avtalsuppföljning, men arbetet är omfattande och ytterligare resurser kan behövas. Helsingborg har så många avtal och så många organisationer som lämnar anbud att det enligt inköpsenheten egentligen skulle krävas automatiserade kontroller, vilket i dagsläget inte är möjligt, på grund av att de relevanta myndigheterna saknar samordnade IT-lösningar. Det gör kontrollarbetet inför ingåendet av ett avtal omständligt och kostsamt.

Inköpsenheten arbetar nu med att ta fram så kallade arbetspaket för att säkra sin inköpsprocess. Det handlar bland annat om checklistor för utvärdering och uppföljning av leverantörer, processer för att identifiera och hantera upphandlingar i riskbranscher, stärkt kompetens brett i kommunen samt att utveckla en så kallad sanktions-trappa för att hantera felaktigheter av olika svårighetsgrad.

2.6.5 Malmö

Satsningen Tryggare Malmö har som uttalat syfte att öka tryggheten genom riktad tillsyn av verksamheter och organisationer som misstänks vara oseriösa eller illegala. Det handlar också om att skapa rättvisa villkor för företagande i kommunen och därigenom motverka arbetslivskriminalitet.

Tryggare Malmö började som en särskild insats för att öka trygghet och säkerhet genom samverkan mellan kommunala och statliga myndigheter. Den omedelbara bakgrunden till insatsen var framför allt fenomen kopplade till den grova organiserade brottsligheten, såsom skjutningar och sprängningar. Genom stadens budget för 2020 tilldelades Tryggare Malmö resurser för att bli en del av den ordinarie verksamheten. En särskild enhet, Enheten för trygghet och samordnad tillsyn, har skapats inom miljöförvaltningen.

De som framför allt medverkar i satsningen är miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret samt arbetsmarknads- och socialförvalt-

ningen i Malmö stad, tillsammans med Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Kronofogden, Polisen, Räddningstjänsten Syd, Skatteverket och Tullverket. Miljöförvaltningen har ett samordnande ansvar. Polisen har stort inflytande på de prioriteringar som sker.

Otillräckliga resurser hos tillsyns- och kontrollmyndigheter gör att det finns risk för brister i den uppsökande tillsynen. Det kan leda till att seriösa aktörer trängs undan till följd av osund konkurrens.¹⁰⁰ Grövre brottslighet har kopplingar till oseriösa verksamheter inom restaurangbranschen, detaljhandeln och byggbranschen. Tillsyn kan störa dessa verksamheter och därmed på lång sikt motverka brottsligheten.

Tillsynen sker framför allt inom sex områden: hygieniska behandlingsverksamheter, livsmedel, olovliga boenden, samlingslokaler, varutillsyn och fastighetsövergripande tillsyn.

Genomgående fokus under år 2021 har varit att bli bättre på att identifiera indikatorer om människohandel och människoexploatering samt välfärdsbrottslighet för att kunna tipsa vidare till berörda myndigheter.

Vid tillsyn agerar varje myndighet och förvaltning inom ramen för sitt uppdrag och sina befogenheter. Syftet med samverkan är att utveckla en gemensam ”verktygslåda” och på så sätt nå ett mer effektivt resultat än om varje organisation agerar ensam.

Arbetsförmedlingen kan kontrollera att kriterierna för exempelvis subventionerade anställningar uppfylls. Genom att Polisen kontrollerar id-handlingar kan Arbetsförmedlingen i efterhand upptäcka om någon som befinner sig i de kontrollerade verksamheterna uppstår arbetslöshetsersättning.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har flera enheter som verkar inom Tryggare Malmö. Avdelningen för ekonomiskt bistånd och boende undersöker bidragsfusk, bland annat genom att kontrollera om en person är korrekt folkbokförd. Tillståndsenheten kontrollerar alkohol- och tobaksförsäljning. På serveringsställen kontrolleras ordning och nykterhet, att inga minderåriga serveras alkohol och att en serveringsansvarig är på plats. Vid betydande missförhållanden kan tillståndsenheten meddela erinran, varning eller återkalla ett serverings- eller försäljningstillstånd.

¹⁰⁰ Miljöförvaltningen i Malmö stad (2022).

Arbetsmiljöverket kontrollerar arbetsmiljön i syfte att förebygga risker, att någon blir sjuk eller skadar sig på sin arbetsplats. Det kan bland annat innebära kontroll av lokalen, maskiner, redskap, skyddsutrustning och arbetsplatsens rutiner. Arbetsmiljöverket kan utfärda sanktionsavgifter.

Fritidsförvaltningen undersöker bidragsfusk genom att kontrollera att föreningsbidragen kopplade till lokaler och anställningar stämmer.

Försäkringskassan kontrollerar och utreder statliga ekonomiska och stöd och bidrag i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Kronofogden kan delta i inspektioner i de fall det finns bolag eller privatpersoner som har ekonomiska skulder. De kan utmäta egendom som bilar, kontanter, klockor, smycken och varulager från personer eller företag som har skulder hos Kronofogden.

Polisen deltar i syfte att genomföra sitt eget uppdrag men också för att säkerställa att övriga myndigheter kan utföra sin tillsyn på ett säkert och smidigt sätt och i vissa fall bereda tillträde för de myndigheter som behöver hjälp med det för sin tillsyn.

Räddningstjänsten Syd kontrollerar brandskydd och utrymningsvägar i lokaler för att motverka olyckor. De kan ställa krav på åtgärder, men även fatta beslut om förbud med vite för utrymmets användning om kraven inte uppfylls.

Skatteverket utför bland annat kontroller av personalliggare och kassaregister, i syfte att motverka osund konkurrens och skattefusk.

Stadsbyggnadskontoret kontrollerar om det finns bygglov för verksamheter och att beviljade bygglov följs. Om det skett överträdelser av plan- och bygglagen (2010:900) kan man gå vidare med byggsanktionsavgift, föreläggande eller andra åtgärder. Stadsbyggnadskontoret har möjlighet att tvinga verksamheter att ta bort inredning som kök och badrum vilket gör det svårare att använda en lokal som bostad eller samlingslokal.

Tullverket kontrollerar flödet av varor in och ut från Sverige. Inom samverkan medverkar Tullverket främst vid kontroller i livsmedelsbutiker.

Miljöförvaltningen arbetar främst utifrån miljöbalken och livsmedelslagstiftningen. Ifall lagstiftningen inte följs finns möjlighet att förbjuda, begränsa eller förelägga otillåtna verksamheter.

Tryggare Malmös inspektörer rör sig i miljöer där det kan förekomma människohandel eller människoexploatering. De har därför

en viktig roll att rapportera vidare till rätt instans när det finns sådana indikationer. I slutet av 2019 tog Tryggare Malmö fram en checklista för indikatorer på människohandel som ett hjälpmedel för inspektörerna. Genom checklistan och ökad kompetens på området har inspektörerna blivit mer uppmärksamma på indikatorer som tyder på människohandel eller människoexploatering, vilket har lett till att antalet tips till Polismyndigheten har ökat kraftigt.

I och med budgeten för 2023 tas initiativ till ett särskilt utvecklingsarbete för att systematiskt följa upp kommunens upphandlingar i syfte att motverka fusk och lönedumping. Arbetet är inspirerat av Köpenhamns kommun (se kapitel 4).¹⁰¹

2.6.6 Södertälje

I Södertälje har kommunen under ett antal år arbetat för att upptäcka, motverka och förhindra organiserad brottslighet och kriminalitet riktad mot välfärden.¹⁰² Insatserna har i endast begränsad utsträckning varit riktade mot förfaranden som kan sägas röra arbetslivskriminalitet, men bör vara intressanta som goda exempel även i detta sammanhang.

Södertälje har under lång tid upplevt konsekvenserna av organiserad brottslighet och har flera områden som av Polismyndigheten bedöms vara särskilt utsatta. Enligt kommunen påverkar kriminella nätverk lokalsamhället med narkotikahandel och grova våldsbrott. Parallella samhällsstrukturer påverkar flera nivåer av samhället genom ekonomisk brottslighet, osund konkurrens, otillåten påverkan och utnyttjande av välfärdssystemen.

Sedan den stora polisinsatsen kallad Tore 2 inleddes 2011 har ett nära samarbete mellan kommunen, polisen och andra myndigheter vuxit fram. Det gör att Södertälje anser sig ligga långt fram i arbetet mot organiserad och ekonomisk brottslighet samt välfärdsbrott. Arbetet mot fusk och bedrägerier inom ekonomiskt bistånd och välfärdsbrott har varit särskilt framgångsrikt.

Exempelvis närvarar den lokala polischefen vid varje sammanträde i kommunstyrelsen. Polisen får regelbundet frågan om hur kommunen kan underlätta polisens arbete. Konkreta resultat av dessa kon-

¹⁰¹ Malmö stad (2022).

¹⁰² Södertälje kommun (2022).

takter är resurser för fler vuxna i skolan, fler kameror, förstärkt arbete mot våld i nära relationer, samt ombyggnad av skolgårdar för att minska risken för nyrekrytering till kriminalitet.

Det arbete som inleddes 2011 bygger vidare på erfarenheter från flera tidigare projekt och insatser där myndigheter samverkat för att öka effekterna av den egna myndighetens arbete.

Operation Krogsanering inleddes i mitten av 1990-talet för att upptäcka oegentligheter i krogbranschen. Genom arbetet samlades bevis på bland annat undanhållna kontanter från kassaapparaterna, brister i livsmedelshanteringen och personer utan arbetstillstånd. Till följd av detta arbete blev flera krögare av med tillståndet eller straffades med näringsförbud.

Genom Tore 2 tillfördes ytterligare polisiära resurser till Södertälje. En effekt var att 19 personer dömdes till långa fängelsestraff. Samarbete mellan myndigheter möjliggjorde en granskning av personer och företag ur olika perspektiv och ledde till upptäckt av stora brottmål som den i media så kallade ”assistanshärvan” och den så kallade ”hemtjänsthärvan”. Det som upptäcktes var omfattande försök att infiltrera och attackera välfärdssystemen i vinstsyfte. Tore 2 pågick mellan år 2011 och år 2014.

Många av de individer som etablerat sig inom fusk med välfärdssystemen har gjort det genom att utveckla en svart marknad med andrahandsuthyrning och svartkontraktsförmedling.¹⁰³ För personer som saknar rätt att vistas eller arbeta i landet utgör den svarta lägenhetsmarknaden en risk. De blir sårbara för den organiserade brottsligheten som kan exploatera dem genom överpriser för boendet och de hyrs in som illa betald arbetskraft med dåliga och farliga arbetsförhållanden. Detta är ofta samma personer som hittas vid arbetsplatskontroller på byggen, restauranger, biltvättar och frisörsalonger.

Ett annat viktigt projekt har handlat om att upptäcka välfärdsfusk och bygga en starkare myndighetskultur inom socialtjänsten. Södertälje hade landets högsta andel hushåll med ekonomiskt bistånd.¹⁰⁴ Många bland medarbetarna både såg och förstod att felaktigheter fanns, men saknade kunskap om hur de skulle hanteras. En rad förändringar gjordes för att stärka kunskaperna om hur felaktigheter ska hanteras, bland annat rutiner kring polisanmälningar vid misstanke om brott. Det fanns inte heller en utvecklad samverkan med

¹⁰³ Södertälje kommun (2022), s. 11.

¹⁰⁴ Södertälje kommun (2022), s. 13.

andra myndigheter där man kunde dela information om misstänkta avvikelser. Enligt kommunen har personalen i dag kunskap och stöd i att vidta åtgärder vid felaktigheter. Fokus på felaktiga utbetalningar är en naturlig del av organisationen och polisanmälningar sker regelbundet. Arbetssättet har sänkt utbetalat bistånd väsentligt och många kommuner vill nu lära av Södertäljes utvecklingsprocess.

I januari 2020 beslutade polisen att höja ambitionsnivån ytterligare i arbetet mot den organiserade brottsligheten i Södertälje. Polisområde Södertälje har fått lokalt anställda specialistfunktioner som spaningsledare, operativa analytiker och personal med ekonomisk kompetens. Att agera mot den kriminella ekonomin och att motverka otillåten påverkan på företag och myndigheter är ett viktigt inslag i den nya satsningen.¹⁰⁵

2.7 Några iakttagelser om arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige

Som beskrivs i detta kapitel har det vidtagits ett stort antal åtgärder i Sverige på senare tid i syfte att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet. Till exempel har det beslutats att myndighets-samverkan mot arbetslivskriminalitet ska vara varaktig och myndigheterna har också tillförts mer resurser för detta arbete. Det har inrättats två regionala center mot arbetslivskriminalitet och ytterligare fem nya center öppnas under 2023. Det har vidare tillsatts ett stort antal utredningar i frågor med koppling till arbetslivskriminalitet, varav många samlas i den första nationella strategin mot arbetslivskriminalitet. Det har även vidtagits viktiga initiativ från andra aktörer, däribland arbetsmarknadens parter, i syfte att motverka arbetslivskriminalitet. Arbetet mot arbetslivskriminalitet har dock kommit olika långt i olika branscher, både vad gäller till exempel att formulera en gemensam problembild och synen på behov av åtgärder. Några av de områden där det kan finnas behov av ytterligare åtgärder och där delegationen bedömer att Sverige kan dra lärdomar från andra länder beskrivs närmare i kapitel 5.

Arbetslivskriminalitet leder inte bara till negativa konsekvenser för arbetstagare, företag och statsfinanserna, vilket vi redogör för närmare i kapitel 3. I förlängningen kan arbetslivskriminalitet som får

¹⁰⁵ Södertälje kommun (2022), s. 18.

fäste i samhället riskera att skada tilltron till samhällets funktioner och förmågor och på så sätt undergräva samhällsstrukturen. Eftersom problemet spänner över organisatoriska gränser både gällande departement, myndigheter, kommuner och arbetsmarknadens parter, finns anledning att samordna insatserna på området. Delegationen vill understryka vikten av en långsiktig prioritering av arbetet för att komma till rätta med fenomenet, se kapitel 5 för vissa närmare bedömningar rörande detta.

Som berörts tidigare i detta kapitel upplever myndigheterna nuvarande sekretesslagstiftning som ett hinder för att bedriva ett effektivt tillsynsarbete. Här finns behov av förändringar och viktiga steg för att komma till rätta med denna problematik har påbörjats.¹⁰⁶ Förutom frågan om möjligheter till informationsutbyte finns det enligt delegationen behov av andra insatser för att motverka arbetslivskriminalitet, inte minst vad gäller information och stöd till utsatta. I kapitel 5 redogörs närmare för delegationens bedömningar i detta avseende.

Vid sidan av myndigheterna och arbetsmarknadens parter är kommunerna viktiga aktörer när det gäller att bekämpa arbetslivskriminalitet. Här bedömer delegationen att det finns goda exempel på hur samverkan mellan kommuner och myndigheter kan bedrivas i syfte att minska arbetslivskriminalitet.

Delegationen har i uppdrag att följa upp och analysera myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet. Detta uppdrag ska rapporteras senast den 23 februari 2024. Delegationen kommer således att återkomma till frågan om hur myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet kan utvecklas.

¹⁰⁶ Se bland annat avsnitt 2.4.2.

3 En bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet

3.1 Inledning

Delegationen har i uppdrag att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige. Arbetslivskriminalitet är till sin natur ett komplext fenomen som berör överträdelser av flera olika regelverk. Delegationen har föreslagit en definition av arbetslivskriminalitet i en promemoria som överlämnades till regeringen i mars 2022. Enligt den föreslagna definitionen är arbetslivskriminalitet kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser i författningar och avtal, och som rör arbetslivet. Frågan om ett förfarande är kvalificerat avgörs vid en helhetsbedömning där fyra omständigheter särskilt ska beaktas, nämligen om arbetstagare utnyttjas, om konkurrensen snedvrids, om förfarandet utförs i organiserad form eller systematiskt, samt om förfarandet är av allvarlig eller omfattande karaktär.¹

Arbetslivskriminalitet kan i korthet sägas innebära medvetna förfaranden där en verksamhetsutövare, själv eller tillsammans med andra, bryter mot regler eller avtal i arbetslivet på bekostnad av arbetstagarna, andra företag eller det allmänna.

Det finns en stor variation av förfaranden som kan utgöra arbetslivskriminalitet. I SOU 2022:36 redogörs för vissa exempel på förfaranden som kan utgöra arbetslivskriminalitet. Det kan exempelvis handla om överträdelser av arbetsrättsliga regler om arbetstid, arbetsmiljö och semester och i värsta fall om människohandel och människoexploatering. Det kan också handla om överträdelse av bestämmelser om skatter och avgifter, otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen, viss ekonomisk brottslighet samt brott mot bestämmelser om ut-

¹ Definitionen och de resonemang som ligger bakom dess utformning återfinns också i delegationens betänkande från juni 2022 Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge (SOU 2022:36).

ländsk arbetskraft i Sverige. Vidare kan även brott mot vissa avtal, till exempel kollektivavtal, utgöra arbetslivskriminalitet eller vara ett inslag i arbetslivskriminella upplägg. Att arbetstagarnas utsatthet är i särskilt fokus kan sägas vara en faktor som kännetecknar arbetslivskriminalitet i förhållande till andra områden, såsom organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet. Dessa områden överlappar vidare varandra i betydande utsträckning.

I delbetänkandet SOU 2022:36 gjordes en inledande bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet. Utifrån den litteraturgenomgång som då gjordes kunde vi konstatera att det finns väldigt lite kunskap om arbetslivskriminalitetens omfattning, men att det är ett allvarligt samhällsproblem som kan avse omfattande belopp.

I detta betänkande tar vi avstamp i den inledande bedömningen och kan, utifrån olika angreppssätt, bekräfta att arbetslivskriminaliteten i Sverige är ett omfattande och allvarligt samhällsproblem. Bedömningen baseras på statistiska underlag från myndigheter, resultat från empiriska analyser där många olika datakällor har samkörts och resultat från tidigare studier. Utifrån detta kan vi konstatera att arbetslivskriminaliteten har stora negativa konsekvenser för enskilda arbetstagare, andra företag och det allmänna. Arbetslivskriminalitet snedvrider även konkurrensen och undergräver förtroendet för samhällsstrukturen.

Vi kan också konstatera att förekomsten och omfattningen av arbetslivskriminalitet varierar stort mellan olika branscher. De branscher som av myndigheterna har identifierats som riskbranscher för arbetslivskriminalitet är också de branscher som sysselsätter många personer som ingår i riskgrupper för arbetskraftsexploatering. I dessa branscher ser vi att skillnaderna i årslöneinkomst och andra socioekonomiska faktorer är stora mellan personer som ingår i riskgruppen och den övriga befolkningen. Vi ser också att förekomsten av arbetsolyckor, som kan misstänkas utgöra arbetslivskriminalitet, fördelas olika på olika branscher. Vi studerar även överträdelser av bestämmelser om skatter och avgifter utifrån ett branschperspektiv. Det ska emellertid betonas att vårt dataunderlag baseras i stort på uppgifter från 2021, och i vissa fall på uppgifter från 2020, som är speciella år på grund av covid-19-pandemin.

Det finns flera olika utmaningar med att göra en bedömning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige eftersom det i stor utsträckning handlar om dolda förfaranden. Kapitlet inleds därför

med en övergripande beskrivning av de utmaningar som finns (se avsnitt 3.1.1). För att kunna ta oss an uppdraget har vi, på liknande sätt som gjordes i delbetänkandet, delat in bedömningen av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i tre sakområden (se avsnitt 3.1.2).

Det första sakområdet har fokus på utnyttjandet av arbetskraft (avsnitt 3.2). Avsnittet, liksom genomgående i kapitlet, gör inte anspråk på att vara heltäckande utan ger bara uttryck för vissa valda delar av vad som kan benämnas arbetslivskriminalitet. Inom detta område görs först en analys av personer som ingår i riskgrupper för arbetskraftsexploatering (avsnitt 3.2.1). Vi återger därefter en beskrivning av arbetsmiljöbrottens omfattning i avsnitt 3.2.2 och uppskattar antalet personer som drabbas av en arbetsolycka av allvarlig karaktär som kan misstänkas utgöra arbetslivskriminalitet, samt humankostnaden som förknippas med dessa olyckor (avsnitt 3.2.3). Vi redovisar även antalet anmälda fall av vissa former av människohandel och av människoexploatering och illustrerar ett antal samhällsekonomiska och sociala kostnader som uppkommer på grund av dessa former av människohandel och människoexploatering (se avsnitt 3.2.4).

Det andra sakområdet rör skatter och avgifter, och redovisas i avsnitt 3.3. Fokus inom detta område ligger på arbetsgivarnas dolda värdeskapande aktiviteter, vilket innebär att kontrollerdata från Skatteverket utgör det viktigaste underlaget för att kunna göra en bedömning av omfattningen av sådan arbetslivskriminalitet (avsnitt 3.3.1). Arbetslivskriminalitet leder till allvarliga konsekvenser och omfattande osund konkurrens inom vissa branscher, vilket beskrivs i avsnitt 3.3.2.

Det tredje sakområdet rör otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen. Det redovisas i avsnitt 3.4 och har fokus på omfattningen av felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen som kan förknippas med arbetslivskriminalitet. Inom detta sakområde redovisas först en sammanställning av tidigare studier om felaktiga utbetalningar (avsnitt 3.4.1) och därefter en sammanfattning av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans omfattningsstudier (avsnitt 3.4.2 och 3.4.3). Avslutningsvis redovisas en diskussion om och en bedömning av hur stor andel av de felaktiga utbetalningarna som rör arbetslivskriminalitet (avsnitt 3.4.4).

Slutligen gör vi en samlad bedömning av omfattningen i avsnitt 3.5 och har en avslutande diskussion i avsnitt 3.6.

3.1.1 Om arbetslivskriminalitetens mätbarhet

Att mäta arbetslivskriminalitetens omfattning är förenat med stora svårigheter, något som också beskrivs i SOU 2022:36.² Här sammanfattar och utvecklar vi de svårigheter som finns.

Utmaningar med enskilda datakällor

Eftersom begreppet arbetslivskriminalitet är relativt nytt saknas tidigare studier som försöker uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i sin helhet i Sverige. Det empiriska underlaget som kan ligga till grund för en omfattningsbedömning är mycket begränsat. Fenomenet berör överträdelser av flera olika regelverk och således flera olika myndigheters verksamheter och statistikuppgifter. Även vissa avtalsbrott kan utgöra arbetslivskriminalitet.

För några av de fenomen som utgör arbetslivskriminalitet finns sedan tidigare genomförda studier. Dessa är dock i många fall osäkra och mörkertalen är stora.³ Som vid all annan brottslighet strävar aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet i stor utsträckning efter att hålla verksamheten dold och de lämnar sällan några spår i dataregistren. Det går därför inte att mäta arbetslivskriminalitetens storlek direkt utifrån en enskild datakälla, utan det måste göras indirekt via flera olika datakällor och flera olika angreppssätt.

Att exempelvis enbart utgå från den officiella kriminalstatistikens uppgifter om antal anmälda brott eller lagförda brott för att bedöma omfattningen av arbetslivskriminalitet blir, som vi har redogjort för i den inledande bedömningen i SOU 2022:36, missvisande. Den officiella kriminalstatistiken är främst uppbyggd för att analysera de brottsutredande myndigheternas operativa verksamhet, resultatredovisning och resursfördelning.⁴ Statistiken inhämtas från myndigheternas datasystem för registrering av anmälningar och brottsmisstankar. När myndigheterna registrerar en brottsanmälan kodas brottet. Att koda ett brott innebär att bestämma dels en brottskod (en sifferbeteck-

² Se SOU 2022:36, s. 100 f.

³ Se diskussionen som förs för ett urval av studier i vår litteraturgenomgång i SOU 2022:36, s. 103 f.

⁴ Det finns riktlinjer för brottskodningen så att den görs noggrant och håller hög kvalitet för officiell statistik, men statistiken påverkas av den information som finns om ett brott när exempelvis anmälan skrivs eller en brottsmisstanke utreds hos respektive myndighet. Se vidare i Brå (2022b), s. 10. Se även Korsell (2015) som beskriver kriminalstatistikens selektion av de brott som kommer upp till ytan. Se även Bäckman m.fl. (2020), s. 33, Brå (2017a), s. 93 f.

ning), dels antal brott som vid anmälsupptagningen registreras hos respektive myndighet. Varje gärning kodas med en brottskod.⁵ En brottslig handling måste både upptäckas och anmälas för att komma med i statistiken. Det finns därför ett mörkertal som varierar med bland annat anmälningsbenägenheten, typ av brott och myndigheternas resurser och förutsättningar för att kontrollera och upptäcka brott. Statistiken ger därför inte en återspeglning av den faktiska omfattningen, utan enbart den del som kommer till rättsväsendets kännedom.⁶ Ytterligare en begränsning är att statistiken över lagföringar enbart redovisar beslut mot fysiska personer, vilket exempelvis innebär att uppgifter om företagsbot som ålagts juridiska personer i samband med arbetsmiljöbrott inte ingår.⁷

Kriminalstatistiken säger däremot en hel del om vilka brott som kommer upp till ytan, både till antal och brottstyp, och kan ge en fingervisning om vilka brott som fortfarande är dolda. Det sker en selektionsprocess längs hela kontroll- och rättskedjan som inte är slumpmässig, där vissa brott aldrig upptäcks, vissa anmäls inte och vissa skrivs av och går aldrig vidare till domstol.⁸ Det gäller i synnerhet statistik som rör människohandel och människoexploatering.⁹ Anmälningsbenägenheten bland personer som har blivit utnyttjade som arbetskraft är sannolikt låg. Personer som har blivit utsatta eller exploaterade kan vara i beroendeställning till sin arbetsgivare. Sammantaget innebär mörkertalen risker för underskattningar.

Att enbart utgå från attitydundersökningar, offerundersökningar eller andra urvalsundersökningar för att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning kan också bli missvisande. Urvalsundersökningar baseras generellt på ett representativt urval av personer som besvarar ett antal specifika frågor. Det är exempelvis svårt att fånga upp förekomsten av oredovisade löneinkomster och andra aktiviteter som sker i en dold del av arbetsmarknaden, vilket innebär att resultat av sådana undersökningar blir osäkra och ska tolkas med försiktighet. Urvalsundersökningar är generellt behäftade med både bortfalls- och mätfelsproblem och de som svarar kan exempelvis vara en selekterad grupp av individer som inte gärna vill uppge att de har utfört exempelvis svartarbete. I sådana fall blir de redovisade resultaten en under-

⁵ Brå (2022b), s. 10.

⁶ Se exempelvis Brå (2022b), s. 10 och Bäckman m.fl. (2020), s. 16.

⁷ Bäckman m.fl. (2020), s. 36.

⁸ Korsell (2015).

⁹ Se exempelvis Brå (2017), s. 45.

skattning av den faktiska förekomsten av det fenomen som man vill undersöka.

Även om befintliga urvalsundersökningar inte är utformade för att mäta nivån, eller omfattningen, av arbetslivskriminaliteten i Sverige kan de, om de är väl utformade, utgöra viktiga källor för att analysera och följa arbetslivskriminalitetens utveckling över tid. I dagsläget är Novus och Ledarnas undersökningar som genomfördes 2022 respektive 2021 några av de första undersökningarna i Sverige som har ett uttalat fokus på arbetslivskriminalitet.¹⁰ Det finns dock ett behov av fler, och kontinuerliga, undersökningar som rör arbetslivskriminalitet.

Myndigheters inspektioner och kontroller, inklusive uppföljningsdata och resultat från dessa, utgör viktiga datakällor för att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning. Inspektionerna och kontrollerna är dock baserade på ett riskbaserat urval, och inte ett representativt, vilket innebär att det inte går att generalisera resultaten så att de kan ligga till grund för en omfattningsbedömning. Det går emellertid att justera för eventuella snedvridningar av resultat genom olika metoder som vi beskriver i SOU 2022:36, men det förutsätter tillgång till detaljerade verksamhetsdata från myndigheter av de risker som ligger till grund för urvalsbestämningen. En ytterligare utmaning är att uppföljningsdata och resultat från kontroller kan omfatta även andra regelöverträdelser än sådant som ryms inom definitionen av arbetslivskriminalitet, vilket innebär risker för överskattningar.

Metodbeskrivning

Val av mätmetod har betydelse vid en omfattningsbedömning. Det har även en rad andra faktorer, såsom datatillgång, resurser samt möjligheter att få tillgång till och att behandla data som innehåller personuppgifter. Kvalitativa metoder kan ge värdefull information för att bättre beskriva ett ämne men är inte lika lämpade för att besvara frågor om omfång och omfattning som är av kvantitativ karaktär. En del studier har tillämpat så kallade expertbedömningar för få en uppfattning om omfattningen av ett svårämbarbart problem inklu-

¹⁰ Novus undersökning är en webbaserad enkätundersökning i fyra branscher som enligt LO bedöms vara utsatta för arbetslivskriminalitet: bygg/anläggning, hotell/restaurang, transport (taxi/bud/yrkestrafik) och personlig assistans/hemtjänst. Undersökningen fokuserar på yrkesverksamma personers kännedom om arbetslivskriminalitet, se LO (2022b). Ledarnas undersökning är också en webbaserad enkät som har skickats till medlemmarna i samband med 2021 års löneenkät till medlemmarna, se Ledarna (2022).

sive dess mörkertal.¹¹ Bristen på siffror som kan ligga till grund för olika omfattningsbedömningar kan enligt Korsell (2015) ge upphov till en ”mytbildning om faror och hot”, vilket i sin tur riskerar att leda till både över- och underskattning av problemet. Det gäller även omfattningen av arbetslivskriminalitet. Att uttala sig om arbetslivskriminalitetens omfattning med hjälp av så kallade expertbedömningar kommer att vara förenat med ett stort osäkerhetsintervall. Likaså kommer en tillämpning av andra tillgängliga metoder eller datakällor aldrig kunna ge en heltäckande bild av arbetslivskriminalitetens faktiska omfattning.¹²

Däremot kan vi återge olika pusselbitar som tillsammans kan ge en bild av, och således en ökad kunskap om, arbetslivskriminalitetens omfattning i Sverige. Det blir därför en fråga om att med olika metoder och datakällor försöka ringa in problemets omfattning.

En indirekt metod, som vi har valt att utgå från, är en så kallad riskgruppsanalys. Med hjälp av befolkningsstatistik från SCB och verksamhetsstatistik från Migrationsverket uppskattar vi antalet personer som löper högre risk för att utnyttjas i arbetslivskriminella sammanhang och analyserar indikatorer för detta (avsnitt 3.2.1). I dagsläget finns bristfällig kunskap om riskgrupperna och en sådan analys kan därför bidra till ökad kunskap om dessa och en bedömning av antalet personer som löper störst risk för att potentiellt utnyttjas. Då vi inte kan veta vilka som faktiskt utnyttjas, utan bara vilka som ingår i riskgrupper, kan en riskgruppsanalys innebära både under- och över-skattningar av omfattningen.

En mer direkt metod, som vi har valt att använda, är att beskriva omfattningen utifrån antalet regelöverträdelser som begås inom ramen för arbetslivskriminalitet. Tillämpning av metoden riskerar dock att leda till en underskattning, bland annat eftersom inte alla brott anmäls eller kommer till myndigheternas kännedom. Exempelvis redovisar vi i avsnitt 3.2.2 de anmälda och lagförda arbetsmiljöbrottens omfattning med hjälp av den officiella kriminalstatistiken och Åklagarmyndighetens statistik över antal företag som fått beslut om företagsbot för arbetsmiljöbrott. Trots att antalet lagförda arbetsmiljöbrott har ökat de senaste åren, ger den tillgängliga statistiken inte en heltäckande bild av arbetsmiljöbrottens omfattning. Dock kan den,

¹¹ Exempelvis vad gäller omfattningen av felaktiga utbetalningar, se avsnitt 3.4.

¹² Jämför även resonemanget i Jämställdhetsmyndigheten (2021a), s. 14, om svårigheterna med att mäta omfattningen av prostitution i Sverige, som också är en ”dold” verksamhet.

tillsammans med kunskap från tidigare studier, ändå bidra till ökad kunskap om och förståelse för de dolda arbetsmiljöbrottens omfattning och därmed den totala omfattningen.

En omfattningsbedömning kan också återges i monetära termer. Här tillämpar vi olika kostnadsberäkningsmetoder för att indirekt återge en bild av arbetslivskriminalitetens omfattning. I detta kapitel presenteras därför två fallstudier som utgår från allvarliga former av arbetslivskriminalitet: arbetsolyckor där det finns indikationer på misstänkt arbetslivskriminalitet (avsnitt 3.2.3) respektive vissa former av människohandel och människoexploatering (avsnitt 3.2.4). Båda studierna illustrerar exempel på kostnader som kan uppstå till följd av arbetslivskriminalitet. Den första studien uppskattar först antal arbetsolyckor av allvarlig karaktär med hjälp av Arbetsmiljöverkets inspektionsstatistik för att identifiera de arbetsplatser där arbetsgivare har gjort sig skyldiga till arbetsmiljöbrott eller som systematiskt har ignorerat missförhållanden på arbetsplatsen. Därefter uppskattas humankostnaden för dessa arbetsolyckor utifrån Trafikverkets olycksvärdering av dödsfall och personskador. Den andra studien utgår från antal anmälda brott som rör vissa former av människohandel och människoexploatering enligt Brå:s officiella kriminalstatistik. Därefter beräknas ett antal kostnader, såväl direkta som indirekta kostnader för samhälle och individer som drabbas, med hjälp av resultat från tidigare studier, underlag från berörda myndigheter och deras årsredovisningar. Fallstudierna gör inte anspråk på att vara det enda sättet att mäta kostnaderna på eller att vara heltäckande för alla de kostnader som kan uppstå till följd av arbetslivskriminalitet (se även avsnitt 3.2.4 under rubriken Avgränsningar). Det finns alltså andra regelöverträdelser och kostnader förknippade med arbetslivskriminalitet som studierna inte tar hänsyn till. Tanken är att studierna kan utgöra ytterligare pusselbitar till helhetsbilden och på så vis bidra till ökad kunskap om arbetslivskriminalitetens omfattning i Sverige.

Vid sidan av uppgifter om antal och bedömningar av kostnader för olika former av arbetslivskriminalitet finns studier som försöker mäta det så kallade dolda värdeskapandet.¹³ Det kan exempelvis handla om att försöka uppskatta storleken på de oredovisade inkomsterna, samt motsvarande skattebortfall som kan sägas utgöra en vinst

¹³ Se exempelvis Samfunnsøkonomisk analyse (2017). Vidare beskriver Korsell (2015) att företagens omsättning kan utgöra ett rimligt utfallsmått för en omfattningsbedömning vad gäller den organiserade brottsligheten.

för de inblandade företagen. Skatteverkets kontrolldata är i sammanhanget viktig för att kunna bedöma de arbetslivskriminella aktörernas omsättning och dolda värdeskapande. Myndighetskontroller utgör generellt en direkt metod för att kunna mäta dolda företeelser och aktiviteter. I avsnitt 3.3.1 om omfattningen av arbetslivskriminalitet som rör skatter och avgifter görs därför en uppdatering av en rapport från Skatteverket för att bedöma de oredovisade löneinkomsternas storlek.¹⁴ Underlaget baseras på Skatteverkets skatterevisioner som utgör ett riskbaserat kontrollurval, men som har justerats enligt de metoder som beskrivs i Skatteverkets rapport.¹⁵ Avsnittet redovisar även det motsvarande skattebortfallet som uppstår till följd av den dolda verksamheten. De oredovisade löneinkomsterna uppgår till miljardbelopp och är större i vissa riskbranscher. Arbetslivskriminalitet kan därför ses som en väldigt lönsam verksamhet för de aktörer som ägnar sig åt detta. Om arbetslivskriminaliteten tillåts fortgå och får fäste, kan det ge upphov till bland annat osund konkurrens. Det är dock svårt att mäta omfattningen av sådana effekter, men Skatteverkets årliga attitydundersökningar kan ge en antydning om hur företagen upplever hur utbredd den osunda konkurrensen är inom den egna branschen (avsnitt 3.3.2).

Ytterligare pusselbitar som ligger till grund för att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning är de studier som försöker bedöma storleken på de felaktiga utbetalningarna i välfärdssystemen. Med hjälp av befintlig kunskap från dessa studier, tillsammans med underlag från relevanta myndigheter, försöker vi bedöma andelen utbetalningar som kan härröra från arbetslivskriminalitet. Det är en utmaning eftersom befintliga studier inom området är osäkra och det saknas i dagsläget arbetssätt och system hos berörda myndigheter för att kunna särredovisa felaktiga utbetalningar som beror på arbetslivskriminella förfaranden. Här utgör omfattningsstudier av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, som redovisas i avsnitt 3.4.2 respektive 3.4.3, viktiga underlag. I Arbetsförmedlingens omfattningsstudie har till exempel en direkt metod tillämpats med hjälp av myndighetens kontroller. Dessa studier, tillsammans med tidigare utredningar, studier och årsredovisningar, ligger till grund för att bedöma omfattningen av den del av arbetslivskriminaliteten som rör otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen (avsnitt 3.4).

¹⁴ Skatteverket (2020).

¹⁵ Skatteverket (2020).

Sammanfattningsvis använder vi oss av flera olika datakällor och metoder för att göra en bedömning av arbetslivskriminalitets omfattning i Sverige. Utifrån våra olika underlag och metoder som vi redovisar i detta kapitel kan vi konstatera att arbetslivskriminaliteten i Sverige har omfattande och allvarliga konsekvenser för samhället, företagen och de drabbade individerna. I förlängningen kan dessa konsekvenser ge upphov till ytterligare så kallade dynamiska effekter på till exempel lönebildning, arbetsförhållanden och konkurrensförhållanden, som kan ha betydande negativa effekter på statsfinanserna över tid. Vi beskriver utifrån tidigare rapporter vissa dynamiska effekter i exempelvis avsnitt 3.3.2, men har inom vår tidsram inte kunnat göra några simuleringar för att uppskatta sådana effekter.¹⁶ De redovisade uppgifterna bör därför ses som statiska effekter av arbetslivskriminalitet. Med statiska effekter menas de effekter som kan observeras med hjälp av senaste tillgängliga data och vid en tidpunkt (tvärsnitt), medan dynamiska effekter handlar om att utgå från den senaste data och simulera framtida effekter.

3.1.2 Uppdelning i tre sakområden

Det finns som sagt en stor variation av förfaranden som kan utgöra arbetslivskriminalitet. Aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet begår ofta flera olika regelöverträdelser för att vinna ekonomiska fördelar. Ett centralt inslag i arbetslivskriminaliteten är att arbetstagare utnyttjas på olika sätt. Det finns som nämnts ovan olika perspektiv på och utmaningar med hur detta ska mätas eftersom det i stor utsträckning handlar om dolda förfaranden. Det går också att diskutera vilket utfallsmått som bäst beskriver omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige (exempelvis i kronor och ören eller i antal personer). När vi i SOU 2022:36 gjorde en inledande bedömning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige delade vi in de arbetslivskriminella förfarandena i tre sakområden. Vi har valt att även i detta betänkande dela in bedömningen av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige i följande tre sakområden:

¹⁶ Att uppskatta och kvantifiera dynamiska effekter handlar om att försöka förutse framtida beteendeförändringar, vilket är generellt förenat med en stor osäkerhet och är mer komplicerat än att bara räkna på statiska effekter.

- utnyttjande av arbetskraft
- skatter och avgifter
- otilllåtet utnyttjande av välfärdssystemen.

När det gäller omfattningsbedömningen som rör utnyttjande av arbetskraft, ligger fokus på antalet personer som berörs. Dock är befintliga antalsuppgifter förenade med flera osäkerhetsmoment. Av denna anledning kompletteras bedömningen med beskrivningar och beräkningar av omfattningen i monetära termer. När det gäller omfattningen av de delar av arbetslivskriminaliteten som rör skatter och avgifter ligger fokus på det dolda värdeskapandet. När det gäller omfattningen av de delar av arbetslivskriminaliteten som rör otilllåtet utnyttjande av välfärdssystemen ligger fokus på felaktiga utbetalningar.

Det kan konstateras att omfattningsbedömningen har delvis olika fokus när det gäller å ena sidan utnyttjande av arbetskraft och å andra sidan skatter och avgifter samt otilllåtet utnyttjande av välfärdssystemen. Det innebär att olika metoder har tillämpats inom respektive sakområde och också att det kan vara svårt att på ett rättvisande sätt summera bedömningarna i de olika delarna till ett sammantaget mått på arbetslivskriminalitetens omfattning.

Till sakområdet utnyttjande av arbetskraft hör bland annat överträdelser som rör anställningsvillkor och arbetsförhållanden samt människohandel och människoexploatering. I vissa sammanhang används även begreppet arbetskraftsexploatering. Riksrevisionen har anfört att begreppet innebär utnyttjande av arbetskraft genom till exempel mycket låga löner, orimligt långa arbetstider och dålig arbetsmiljö.¹⁷ Enligt Länsstyrelsen i Stockholm kan begreppet ses som ett kontinuum av situationer och handlingar, från mindre till mer allvarliga former av exploatering, där människohandel för tvångsarbete är den yttersta och allvarligaste formen.¹⁸ Begreppet används också i vissa internationella sammanhang. I studier från Storbritannien och Europeiska kommissionen har man använt begreppet ”labour exploitation”, vilket vi väljer att översätta till arbetskraftsexploatering. Vi gör bedömningen att begreppet fångar in huvudsakligen samma förhållanden i de olika sammanhangen, men det kan inte uteslutas att det

¹⁷ Riksrevisionen (2020), s. 9 och 16.

¹⁸ Länsstyrelsen Stockholm (2017b), s. 9.

kan finnas viss variation i hur begreppet används. Om inte annat framgår, använder vi begreppet på det sätt som beskrivs av Riksrevisionen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns ett starkt behov av ökad kunskap om arbetslivskriminalitetens omfattning, liksom om omfattningen av olika former av arbetslivskriminalitet. Sådan kunskap behövs för att kunna utveckla effektiva och träffsäkra åtgärder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet. Uppdelningen i dessa tre sakområden syftar också till att öka kunskapen inom respektive område. Det är dock viktigt att poängtera att varje bedömning är behäftad med ett stort mått av osäkerhet.

3.2 Utnyttjande av arbetskraft

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 förfaranden, vilket utvecklats i SOU 2022:36. 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. Denna del av arbetslivskriminaliteten är mycket svår att bedöma omfattningen av. Delegationens möjligheter att bedöma omfattningen i denna del är också beroende av vilket dataunderlag som finns tillgängligt.

Det kan generellt sägas att det i stort sett saknas användbart dataunderlag inom området utnyttjande av arbetstagare. Mycket av den statistik som finns och som i vart fall delvis kan sägas röra anställningsvillkor och arbetsförhållanden för arbetstagare i Sverige får bedömas ha ett mycket begränsat värde. Så är fallet med exempelvis Arbetsdomstolens praxis om arbetstvister, vilket utvecklas i SOU 2022:36.¹⁹

I vissa delar finns det dock visst underlag som kan ligga till grund för en bedömning av delar av den arbetslivskriminalitet som faller under området utnyttjande av arbetskraft, även om bedömningen är behäftad med flera osäkerhetsmoment. Ett sätt är att bedöma omfattningen av arbetslivskriminaliteten utifrån antalet utsatta personer

¹⁹ SOU 2022:36, s. 164 f.

(avsnitt 3.2.1) eller antal brott (avsnitt 3.2.2). Ett annat sätt är att konkretisera problemet genom att beskriva omfattningen i monetära termer (avsnitt 3.2.3 och avsnitt 3.2.4). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har till exempel sammanställt kostnader av olyckor och betonar att det är viktigt att beskriva den belastning som olyckor av olika slag medför samhället.²⁰ Genom att beskriva belastningen i monetära termer översätts olyckor och deras konsekvenser till en samhällsekonomisk kostnad, vilket kan ge ett mått på omfattningen. Att uppskatta kostnader för arbetslivskriminalitet är emellertid en komplex uppgift. Det gäller generellt alla kostnadsberäkningar av brott eller av arbetsolyckor.²¹

3.2.1 Riskgrupper för arbetslivskriminalitet

Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige antyder att både efterfrågan på och utbudet av lågkvalificerad arbetskraft är faktorer som påverkar arbetslivskriminalitetens omfattning.²² Deras bedömning är att efterfrågan på billig arbetskraft har ökat och att även utbudet har vuxit de senaste åren, till följd av inflödet till Sverige av arbetskraft från andra länder.

Det finns sannolikt ett starkt samband mellan förmågan att försörja sig på den reguljära arbetsmarknaden och utbudet av arbetskraft som på olika sätt kan utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Ju större del av arbetskraften som har ett arbete med inkomster det går att försörja sig på, desto mindre andel borde se sig tvingade att arbeta i sammanhang som inbegriper arbetslivskriminalitet. Med ett sådant resonemang skulle sysselsättningsgraden kunna ses som en viktig indikator på arbetslivskriminalitet.

Sverige har i internationell jämförelse en hög sysselsättning. Andelen sysselsatta bland kvinnor i förvärvsarbetande ålder var 2020 den högsta bland OECD-länderna. Sett över en längre tidsperiod har sysselsättningen ökat för både kvinnor och män. År 2006 var 78 procent av kvinnorna och 84 procent av männen sysselsatta. För 2020 var motsvarande siffror 81 respektive 86 procent.²³

²⁰ MSB (2011).

²¹ Se Brå (2017a) för kostnadsberäkningar av brott och Arbetsmiljöverket (2010) för kostnadsberäkningar av arbetsskador.

²² Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 15.

²³ Andel sysselsatta i befolkningen i åldersspannet 25–64 år, oavsett man tillhör arbetskraften eller ej.

Sysselsättningsgraden varierar tydligt med utbildningsnivå. Sysselsättningsgraden 2020 var högst bland personer med eftergymnasial och gymnasial utbildningsnivå, 88 respektive 83 procent, och lägst bland personer med förgymnasial utbildningsnivå, 58 procent. Sysselsättningsgraden bland personer med förgymnasial utbildningsnivå har minskat under i stort sett hela perioden 2006–2020. Särskilt stor förändring uppvisade kvinnor med förgymnasial utbildningsnivå, där det skett en minskning från 57 till 44 procent. Att den totala sysselsättningen har ökat i befolkningen förklaras främst av att personer med eftergymnasial utbildningsnivå har högre sysselsättningsgrad än övriga utbildningsgrupper och att storleken på denna grupp ökar. Sysselsättningsgraden skiljer sig mellan personer från olika födelseländer. År 2020 var den högst bland personer födda i Sverige, 88 procent. Lägst var sysselsättningen bland personer födda utanför Europa, 61 procent.²⁴

Det är dock svårt att veta hur många som är utsatta för olika former av utnyttjande och exploatering eftersom det sker på en i stora delar dold del av arbetsmarknaden. Människor som blir utnyttjade på arbetsmarknaden står på olika sätt i beroendeställning till sin arbetsgivare, vilket leder till att väldigt få personer anmäler att de har blivit utnyttjade. Det är vidare inte säkert att de utländska medborgarna som utnyttjas på svensk arbetsmarknad ser sig själva som potentiella brottsoffer eftersom de inte sällan anser sig ha bättre villkor än i hemlandet.²⁵ Det saknas därför data och officiella uppskattningar av hur många som är utsatta.

Trots de uppenbara svårigheterna finns ett starkt behov av mer kunskap. Det är något som bland annat Riksrevisionen har efterlyst.²⁶ Riksrevisionen bedömer att myndigheternas kunskap om riskgrupper för arbetskraftsexploatering är begränsad och att det, för flera riskgrupper, saknas kunskap om hur många personer som ingår i dem och under vilka villkor de arbetar. Enligt Riksrevisionen behövs en nationell handlingsplan mot arbetskraftsexploatering som baseras på kunskap.²⁷ Enligt delegationens mening är det viktigt för förståelsen av arbetslivskriminaliteten i stort med god kunskap om dessa riskgrupper.

²⁴ www.folkhalsomyndigheten.se/fu-sysselsattning. Hämtad 2022-01-25.

²⁵ Vilket också är en av flera orsaker till att det finns så få domar för människohandel och människoexploatering, se SOU 2021:88, s. 142 f.

²⁶ Riksrevisionen (2020), s. 66.

²⁷ Riksrevisionen (2020), s. 66.

Syftet med detta avsnitt är därför att med hjälp av registerdata från Migrationsverket och SCB analysera den potentiella omfattningen av antalet personer som riskerar att utnyttjas på svensk arbetsmarknad. Att bedöma omfattningen av arbetslivskriminaliteten utifrån denna riskgruppsanalys är dock förenat med en risk för både över- och underskattningar. Utöver en redovisning av antalet personer som ingår i riskgrupperna återger avsnittet även en beskrivning utifrån ett antal indikatorer som visar på vilket sätt vissa grupper löper särskilt stor risk för att utnyttjas.

Vissa grupper löper högre risk för att utnyttjas och exploateras på arbetsmarknaden

Av tidigare studier vet vi att vissa grupper löper högre risk för att utnyttjas på svensk arbetsmarknad.²⁸ I Riksrevisionens granskning av statens insatser mot arbetskraftsexploatering återges följande riskfaktorer som har listats av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA): att personen inte kan språket som talas i landet, har kort utbildning, lever under fattigdom i hemlandet och saknar arbetstillstånd.²⁹ I granskningen beskrivs vidare att följande grupper är riskgrupper för arbetskraftsexploatering: asylsökande med undantag från kravet på arbetstillstånd, arbetskraftsinvandrare från tredjeland med arbetstillstånd, tredjelandsmedborgare som har arbetstillstånd i andra EU/EES-länder, utstationerade och utsända, utsatta EU/EES-medborgare och irreguljära arbetskraftsinvandrare. Enligt Riksrevisionen är det alltså framför allt olika grupper av utländsk arbetskraft som riskerar att bli utnyttjade på arbetsmarknaden. En rapport av Migrationsverket indikerar att även tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning hör till riskgrupperna för arbetskraftsexploatering.³⁰

Den myndighetsgemensamma lägesrapporten för 2021 ger en liknande bild. Det är framför allt utländsk arbetskraft som drabbas av långa arbetsdagar, dåliga boendeförhållanden och farlig arbetsmiljö.³¹ Det kan emellertid finnas fler grupper, såsom ungdomar och personer med tillfälliga anställningar eller så kallade prekära anställningar (för-

²⁸ Se exempelvis Riksrevisionen (2020), SOU 2021:88 och LO (2022b).

²⁹ Riksrevisionen (2020).

³⁰ Migrationsverket (2022), s. 4.

³¹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022).

klaras senare i avsnittet), som riskerar att utnyttjas och exploateras på svensk arbetsmarknad. Exempelvis visar internationell forskning att risken för arbetsskador är högre för tillfälligt anställda (inklusive bemanningsanställda). En delförklaring till detta kan vara att tidsbegränsat anställda är en av de grupper som i lägst utsträckning får information om risker i arbetsmiljön.³² Det finns också studier som indikerar att arbetsplatser med större maktobalans mellan arbetsgivare och arbetstagare kan leda till högre risk för exploatering.³³ När arbetstagare har svårare att få fotfäste på arbetsmarknaden eller tillvarata sina rättigheter ökar risken för utnyttjande. Som utvecklas i kapitel 4 används i Danmark begreppet ”sårbara utländska arbetstagare” och den övergripande bedömningen är att utmaningen med sårbarhet bland utländska arbetstagare på arbetsmarknaden är växande.

Nedan redogör vi för vissa riskgrupper som löper högre risk för att utnyttjas och exploateras på svensk arbetsmarknad.

Arbetskraftsinvandrade personer från tredjeland med arbetstillstånd

Personer som migrerat till Sverige som arbetskraftsinvandrare är inte en homogen grupp. Detta framgår bland annat av statistiken över beviljade arbetstillstånd, som redovisas nedan. De personer som kommit till Sverige som arbetskraftsinvandrare från ett land utanför EU/EES och har arbetstillstånd bedöms av Riksrevisionen (2020) höra till riskgruppen för arbetskraftsexploatering. Det kan även vara anhöriga till personer som har fått beviljat arbetstillstånd för arbete i Sverige. De som löper allra störst risk för att utnyttjas på svensk arbetsmarknad inom gruppen är de med relativt svagare ställning på arbetsmarknaden.

En person som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska, enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716), ha arbetstillstånd. Det finns dock en lång rad undantag från bestämmelsen. Kravet på arbetstillstånd gäller exempelvis inte för en person som är medborgare i ett annat nordiskt land, har uppehållsrätt, eller har permanent uppehållstillstånd.³⁴ Även den som är

³² SOU 2017:24, s. 38.

³³ Se LO (2022b), s. 13. Se även SOU 2017:24, s. 38, som sammanfattar några internationella studier vad gäller maktobalans och tidsbegränsade anställningar.

³⁴ 2 kap. 8 c § utlänningslagen (2005:716).

varaktigt bosatt i en annan EU-stat liksom asylsökande är undantagna, vilket vi återkommer till nedan.³⁵

Den grupp som nu avses är personer som har kommit till Sverige som arbetskraftsinvandrare från ett land utanför EU/EES och som fått arbetstillstånd. För att någon ska få detta tillstånd ska vissa krav vara uppfyllda enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen. Sedan den 1 juni i 2022 krävs ett anställningsavtal för att Migrationsverket ska bevilja ett arbetstillstånd, till skillnad från de tidigare reglerna då det räckte med ett erbjudande om anställning.³⁶ För arbetstillstånd krävs även, liksom tidigare, att anställningen gör det möjligt för personen att försörja sig, och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.³⁷ Ett arbetstillstånd är alltid tidsbegränsat. Det får inte ges för längre tid än två år och får inte avse längre tid än anställningstiden, men kan dock förlängas under vissa förutsättningar.³⁸ Under de första två åren är arbetstillståndet knutet till en viss specifik arbetsgivare och ska avse ett visst slag av arbete. Därefter knyts arbetstillståndet enbart till ett visst slag av arbete.³⁹

Under 2021 beviljades totalt 20 753 arbetstillstånd för arbetstagare utanför EU/EES.⁴⁰ Av dessa utgjorde yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion 35 procent av alla beviljade arbetstillstånd, yrken med krav på fördjupad högskolekompetens stod för 31 procent och yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande stod för 11 procent. De sex vanligaste yrkesgrupperna som hör till yrkesområdet ”yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion” var bärplockare och plantörer med flera; snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden med flera; städare och hemservicepersonal med flera; tidningsdistributörer, vaktmästare och övriga servicearbetare samt tvättare, fönsterputsare och övriga rengöringsarbetare.⁴¹

³⁵ 5 kap. 1 och 4 §§ utlänningsförordningen (2006:97).

³⁶ 6 kap 2 § utlänningslagen (2005:716), prop. 2021/22:134 s. 90 f.

³⁷ 6 kap 2 § utlänningslagen (2005:716). I sammanhanget bör nämnas att riksdagen nyligen beslutat om propositionen Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare, i vilken det anges att en arbetskraftsinvandrare genom sin anställning ska uppnå en god försörjning för att kunna beviljas ett arbetstillstånd, prop. 2021/22:284.

³⁸ 6 kap. 2 a § och 6 kap. 4 a § utlänningslagen (2005:716).

³⁹ 6 kap. 2 a § utlänningslagen (2005:716).

⁴⁰ Migrationsverkets statistik som rör arbetstillstånd 2021. Se www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Arbete.html. Hämtad 2023-01-25.

⁴¹ Migrationsverkets statistik som rör arbetstillstånd 2021. Se www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Arbete.html. Hämtad 2023-01-25.

Arbetskraftsinvandrade personer som deltidsarbetar har av utredningen om arbetskraftsinvandring beskrivits som en särskilt utsatt grupp för arbetskraftsexploatering.⁴² Detta gäller särskilt deltidsarbetande arbetstagare som arbetar i arbetskraftsintensiva branscher med förhållandevis låga löner. Det kan till exempel förekomma att arbetstagare tvingas arbeta mer än överenskommet utan att få fullt betalt för detta eller som arbetar övertid utan att det redovisas. Även säsongsarbetare kan sägas vara särskilt utsatta, inom gruppen arbetskraftsinvandrade personer från tredje land med arbetstillstånd.⁴³ Bland annat eftersom de inte sällan arbetar på otillgängliga platser och under en begränsad period.⁴⁴ Det är också ett av skälen till att EU antagit det så kallade säsongsanställningsdirektivet, som bland annat innehåller rättigheter för säsongsarbetare.⁴⁵ Till följd av direktivet finns vissa särskilda bestämmelser om säsongsanställda i utlänningslagen, bland annat om att hyran inte får stå i missförhållande till lönen om arbetsgivaren upplåter en bostad.⁴⁶

Enligt Migrationsverket var de vanligaste yrkeskategorierna för beviljade arbetstillstånd inom säsongsarbete under 2021: bärplockning av vilda och odlade bär (5 546 beviljade arbetstillstånd), skogsarbete (923 beviljade arbetstillstånd) och odling av jordbruksväxter (621 beviljade arbetstillstånd).⁴⁷ Säsongsarbetare stod för 34 procent av alla beviljade arbetstillstånd 2021.

Utstationerade och utsända arbetstagare

Utstationerade och utsända arbetstagare hör också till riskgrupperna för arbetslivskriminalitet enligt Riksrevisionen (2020). Utstationeringsreglerna anger, förenklat uttryckt, vilka arbets- och anställningsvillkor som ska tillämpas på arbetstagare när de tillfälligt arbetar i ett annat land inom ramen för en gränsöverskridande tjänsteutövning. I Sverige regleras utstationering främst i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, utstationeringslagen, och förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare. Utstationeringslagen

⁴² SOU 2021:88, s. 149.

⁴³ Bestämmelserna om säsongsarbete finns i 6 c kap. utlänningslagen (2205:716).

⁴⁴ SOU 2021:88, s. 217.

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning. Se bland annat skäl 43.

⁴⁶ 6 c kap. 3 § utlänningslagen (2005:716).

⁴⁷ Migrationsverkets statistik som rör arbetstillstånd 2021. Se www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Arbete.html. Hämtad 2023-01-25.

innehåller bestämmelser om vilka villkor arbetstagare som utstationeras i Sverige ska garanteras. Där finns även bestämmelser bland annat om skyldigheter för en utstationerande arbetsgivare att tillhandahålla handlingar till en arbetstagarorganisation, att anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket samt att anmäla en kontaktperson i Sverige till Arbetsmiljöverket.

Med en utsänd arbetstagare menas en person som är anställd i ett land och sänds ut för att tillfälligt arbeta i ett annat land, men fortsätter att vara omfattad av det sociala trygghetssystemet i det förstnämnda landet. Bestämmelser om utsändning finns bland annat i 6 kap. 4 § socialförsäkringsbalken samt, på EU-nivå, i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, som reglerar vilket socialförsäkringssystem en arbetstagare ska tillhöra när hen tillfälligt sänds från ett EU-land till ett annat. Det saknas exakta uppgifter om hur många utsända arbetstagare det finns i Sverige. Enligt Riksrevisionens granskning fanns det 2018 knappt 54 000 intyg om utsändning för utländska arbetstagare i Sverige.⁴⁸

Uppgifter om antalet utstationerade arbetstagare finns i form av antalet anmälningar om utstationerade arbetstagare i Arbetsmiljöverkets utstationeringsregister.⁴⁹ Uppgifterna är osäkra då det är arbetsgivarens ansvar att registrera en arbetstages namn och födelsedatum korrekt.⁵⁰ Det finns många felaktiga uppgifter i registret, vilket gör att Arbetsmiljöverket endast kan göra en uppskattning av antalet unika utstationerade. Det saknas vidare statistik över hur stor andel av de utstationerade som omfattas av svenska kollektivavtal eller vilka lönenivåer de utstationerade har.⁵¹

Enligt Arbetsmiljöverkets uppskattningar uppgick det totala antalet utstationerade arbetstagare under 2021 till 54 973.⁵² Det är en ökning från 2020 då antalet utstationerade arbetstagare var 39 683. Ungefär hälften av anmälningarna gjordes till storstadsområdena Stockholm, Västra Götaland och Skåne. De flesta anmälningarna

⁴⁸ Riksrevisionen (2020), s. 98. Dessa uppgifter bygger i sin tur på uppgifter från Europeiska kommissionen (2019).

⁴⁹ Arbetsmiljöverket (2022a).

⁵⁰ Arbetsmiljöverket (2022a), s. 3. Enligt 29 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare har arbetsgivaren anmälningsskyldighet och enligt 37 § i samma lag ska Arbetsmiljöverket ta ut en sanktionsavgift om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna om anmälningsskyldighet.

⁵¹ Riksrevisionen (2020), s. 97.

⁵² Det avser unika individer, se Arbetsmiljöverket (2022a), s. 4.

(82 procent) avsåg tidsperioder kortare än tre månader. Det vanligaste landet som de utstationerade arbetstagarna kom ifrån var Polen, som stod för 20 procent av arbetstagarna, följt av Litauen, Tyskland, Lettland, Indien, Slovakien och Estland. Den största branschen var bygg som stod för 57 procent av de anmälda utstationerade arbetstagarna. Efter byggbranschen kom tillverkning som stod för 23 procent av de utstationerade arbetstagarna. Informations- och kommunikationsverksamhet stod för 6 procent, följt av verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik (3,4 procent), uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster (2,5 procent), transport och magasinering (2,3 procent) samt jordbruk, skogsbruk och fiske (1,39 procent).

Tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i ett annat EU-land

Enligt huvudregeln behöver den som är medborgare i ett tredjeland, det vill säga i ett land utanför EU, ett arbetstillstånd för att arbeta i Sverige och uppehållstillstånd om de stannar mer än tre månader.⁵³ Den tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i ett annat EU-land behöver dock, under vissa förutsättningar, inte ansöka om dessa tillstånd.⁵⁴ Förenklat kan det sägas att personer som har bott lagligen minst fem år i ett EU-land räknas som varaktigt bosatt i det landet.⁵⁵ Den som ansöker om och får ställning som varaktigt bosatt får ett särskilt EU-uppehållstillstånd, som innebär att personen har vissa rättigheter som liknar de som en EU-medborgare har.⁵⁶

Enligt Riksrevisionen (2020) hör tredjelandsmedborgare som har arbetstillstånd i andra EU/EES-länder till riskgrupperna för arbetskraftsexploatering. Under 2019 beviljade Migrationsverket uppehållstillstånd för omkring 2 200 tredjelandsmedborgare som varit varaktigt bosatta i ett annat EU/EES-land.⁵⁷

⁵³ 2 kap. 5 § och 7 § utlänningslagen (2005:716).

⁵⁴ 4 kap. 9 § och 5 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97).

⁵⁵ Artikel 5 i Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. I Sverige finns bestämmelsen i 5 a kap. 1 § utlänningslagen.

⁵⁶ Artikel 7 och 11, Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

⁵⁷ Riksrevisionen (2020), s. 95.

Asylsökande

Asylsökande är undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd.⁵⁸ Detta gäller under vissa förutsättningar, vilka anges i 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97). Det handlar bland annat om att personen ska medverka till att klarlägga sin identitet, om identitetshandlingar saknas. Migrationsverket utfärdar ett särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd, ett så kallat AT-UND. Undantaget gäller normalt till dess att personen har fått ett uppehållstillstånd eller lämnar landet.⁵⁹ Asylsökande med AT-UND kan skriva in sig på Arbetsförmedlingen som nyanländ för att få stöd i sitt jobbsökande. De asylsökande som får ett arbete måste för sin arbetsgivare visa bevis på att de är undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

Enligt Riksrevisionen kan denna grupp vara en riskgrupp för exploatering eftersom de har starka drivkrafter att skaffa ett arbete och därmed få möjlighet till permanent uppehållstillstånd eller kunna ansöka om arbetstillstånd från Sverige om de inte får asyl. Migrationsverket har inga uppgifter om var eller under vilka villkor dessa personer arbetar.⁶⁰

Enligt Migrationsverket inkom 11 419 ansökningar om asyl under 2021.⁶¹ Av dessa var det 8 158 (71 procent) ansökningar som rörde vuxna personer, 2 754 (24 procent) som rörde barn i familj och 507 (4 procent) som rörde ensamkommande barn. Det var en större andel pojkar och män (63 procent) än flickor och kvinnor (37 procent) som sökte asyl. Under 2021 avgjordes totalt cirka 40 000 asylärenden av Migrationsverket varav 68 procent rörde förlängningsansökningar och 32 procent rörde förstagångansökningar. Totalt blev cirka 30 000 (73 procent) ansökningar beviljade, 7 409 (18 procent) avslogs, 707 (1,7 procent) ledde till beslut som ska övertas av annan stat inom ramen för Dublinförordningen, 311 (0,7 procent) ledde till beslut om av- och utvisning, 257 (0,6 procent) ledde till beslut om omedelbar verkställighet till hemland eller tredjeland och 1 575 (5,9 procent) var övriga ärenden som Migrationsverket inte har prövat i sak som

⁵⁸ 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97). Undantaget gäller, under vissa förutsättningar, för utlänningar som söker asyl enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) och personer som söker skydd enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen.

⁵⁹ Se 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).

⁶⁰ Riksrevisionen (2020), s. 95.

⁶¹ www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html. Hämtad 2023-01-25.

exempelvis var avskrivna ärenden.⁶² De sju vanligaste medborgarskapsländerna för beviljande var Syrien, Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Somalia och Turkiet. Det är även vanligt med statslösa personer.

Ensamkommande flyktningbarn är en särskilt utsatt grupp för olika former av utnyttjande och exploatering. En rapport av Länsstyrelsen i Stockholm visar att majoriteten av de ärenden där det fanns misstankar om att barn hade varit utsatta för människohandel för sexuella ändamål, tvångsarbete, tiggeri eller övriga ändamål under perioden 2015–2016 rörde ensamkommande asylsökande barn.⁶³ Enligt den officiella kriminalstatistiken för 2021 var 21 procent av samtliga offer för människohandel och människoexploatering för tvångsarbete, tiggeri och övriga ändamål barn under 18 år (mer om detta i avsnitt 3.2.4).

Irreguljära migranter

I debatten talas det ofta om skuggsamhället och de så kallade irreguljära migranter som befinner sig i landet utan uppehållstillstånd. Med irreguljär migrant menas den person som saknar rättslig status i transit- eller värdlandet.⁶⁴ Det finns dock mycket begränsad kunskap om hur många irreguljära migranter som finns i Sverige då de inte finns i några register.⁶⁵

Tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning

Den tredjelandsmedborgare som vill studera i Sverige längre tid än tre månader behöver ett uppehållstillstånd, i enlighet med den huvudregel som angivits ovan. För att kunna få ett sådant beviljat ska studenten ha blivit antagen till heltidsstudier i Sverige.⁶⁶ Studenten ska också kunna visa att hen kan försörja sig under hela studietiden.⁶⁷ Uppehållstillståndet ska, som utgångspunkt, gälla i minst ett år eller

⁶² En ansökan avskrivs bland annat när den sökande avviker eller återtar sin ansökan. Se Migrationsverkets statistik för avgjorda asylärenden 2021, www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html, hämtad 2023-01-25.

⁶³ Länsstyrelsen i Stockholm (2017a), s. 20.

⁶⁴ Se bland annat Riksrevisionen (2020), s. 99.

⁶⁵ Se mer om detta i SOU 2022:36 och i SOU 2011:48.

⁶⁶ 5 b kap. 3 § utlänningslagen (2005:716).

⁶⁷ 5 b kap. 9 § utlänningslagen (2005:716).

den kortare tid som studierna ska pågå.⁶⁸ Den som har fått ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning är undantagen från kravet på arbetstillstånd.⁶⁹ Det innebär att det är tillåtet för utländska studenter att arbeta heltid vid sidan av sina studier. Ett uppehållstillstånd får dock vägras eller återkallas om det finns grundad anledning att anta att den utländska personen avser att vistas eller faktiskt vistas i Sverige av andra skäl än dem som ansökan avser eller som tillståndet beviljades för.⁷⁰

Migrationsverket får återkommande indikationer på att grupper av studenter använder den här typen av uppehållstillstånd för att arbeta i Sverige i stället för att studera.⁷¹ Myndigheten har analyserat fenomenet och då funnit starka indikationer på att det pågår ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier och att personer från den gruppen sannolikt också är utsatta i det svenska arbetslivet.⁷² Migrationsverket anför bland annat att det sannolikt finns studenter som lockats hit under falska premisser och sedan tvingas arbeta för att klara sin försörjning.⁷³

Analys av vissa riskgrupper

För flera av de ovan nämnda riskgrupperna saknas det kunskap om hur många personer som arbetar i Sverige och under vilka villkor de arbetar. Riksrevisionen (2020) konstaterar att det sannolikt handlar om tiotusentals personer som tillhör grupper där det finns en ökad risk för arbetskraftsexploatering. I granskningen av statens insatser för arbetskraftsexploatering drar Riksrevisionen slutsatsen att de olika riskgrupperna inte kan räknas ihop eftersom en person kan tillhöra flera grupper, till exempel både ha arbetstillstånd och vara utstationerad. Detta bidrar till svårigheterna med att kvantifiera omfattningen av arbetslivskriminalitet som rör utnyttjande av arbetskraft.

Ett sätt att undvika dubbelräkning av personer som kan tillhöra flera riskgrupper är att inhämta registerdata på samtliga individer som hör till någon av riskgrupperna och därefter rensa data så att man får unika individer. Då kan man få reda på antalet personer som

⁶⁸ 5 b kap. 3 § andra stycket utlänningslagen (2005:716).

⁶⁹ 5 kap. 2 § första tycket 6 a utlänningsförordningen (2006:97).

⁷⁰ 5 b kap. 12 § andra stycket 2 och 5 b kap. 21 § 4 utlänningslagen (2005:716).

⁷¹ Migrationsverket (2022), s. 4.

⁷² Migrationsverket (2022), s. 4.

⁷³ Migrationsverket (2022), s. 13.

tillhör någon av riskgrupperna. Genom att samköra uppgifter om riskgrupperna med annan registerdata går det dels att få en bättre uppfattning om omfattningen av antalet personer i riskgrupperna dels att få ökad kunskap om riskgrupperna.

Vi har därför gjort en riskgruppsanalys utifrån registerdata på riskgrupper som inhämtats från Migrationsverket tillsammans med registerdata över löneinkomster, andra inkomster och uppgifter om boende med mera från SCB. Analysen syftar till att bidra till ökad förståelse för asylsökandes, arbetskraftsinvandrade personers och deras anhörigas arbetsmarknadssituation. Genom att analysera hur många av dessa som har en sysselsättning eller någon annan form av aktivitet på arbetsmarknaden kan vi öka vår kunskap om vart de tar vägen på arbetsmarknaden. Om de inte har någon form av registrerad aktivitet är det möjligt att de antingen är avlidna, utvandrade eller är verksamma i en dold del av arbetsmarknaden.

De riskgrupper som ingår i analysen är följande:

- asylansökande personer med undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) och deras anhöriga
- personer som beviljats arbets- eller uppehållstillstånd för att arbeta i Sverige (arbetstagare, egenföretagare, forskare och övriga) och deras anhöriga
- personer med beviljat uppehållstillstånd som gäststuderande och deras anhöriga
- personer med beviljat uppehållstillstånd som är varaktigt bosatta i annat EU-land och deras anhöriga.⁷⁴

Av dessa studeras endast folkbokförda personer, 16 år eller äldre, som har lämnat in en första ansökan till Migrationsverket och fått den beviljad någon gång under perioden 2015–2020.⁷⁵

Utstationerade arbetstagare hör också till riskgrupper för arbetslivskriminalitet. Vi har dock inte kunnat analysera den gruppen på grund av att statistiken från utstationeringsregistret som rör arbetstagarnas namn och födelsedatum är bristfällig och inte håller tillräck-

⁷⁴ Komm2023/00158/A 2021:04-1.

⁷⁵ Uppgifterna är hämtat 2022-09-27 från Migrationsverkets datalager (Simba). Individer som saknar personnummer eller har ett personnummer som är färre än tolv siffror är exkluderade då dessa inte går att samköras med SCB:s data. Det innebär att urvalet endast inkluderar folkbokförda personer.

ligt hög kvalitet för att kunna samköras med SCB:s registerdata. Vi har heller inte kunnat analysera utsända eller kunnat samköra data för individer som beviljades ett arbetstillstånd 2021 eftersom det senaste året för SCB:s inkomstuppgifter är 2020.

Analysen gör inget anspråk på att vara heltäckande för samtliga personer som kan vara utnyttjade eller exploaterade på svensk arbetsmarknad. Det kan naturligtvis finnas andra grupper, såsom utstationerade arbetstagare, utsända, ungdomar, säsongarbetande med mera som också löper risk för att bli utnyttjade eller arbetskraftsexploaterade. Dessutom finns problem med underrapportering eftersom inte alla utstationerade företag rapporterar sin närvaro till Arbetsmiljöverket.⁷⁶ Vi har vidare avgränsat analysen på så sätt att vi inte studerar samtliga ungdomar eller säsongarbetare, utan endast de ungdomar och säsongarbetare som ingår i den riskgrupp som har inhämtats från Migrationsverkets registerdata.

Data och urval

Delegationen har samkört Migrationsverkets data över samtliga personer som ingår i en riskgrupp med SCB:s registerdata över bland annat löneutbetalningar, inkomst- och boendeuppgifter samt uppgifter om personen har dött eller utvandrat. Vi saknar dock uppgifter om vilka som har fått ett förnyat uppehållstillstånd, vilket innebär att vi inte vet om ett arbetstillstånd som har gått ut har förnyats. Inkomstuppgifterna har hämtats från registerdatabasen STATIV som i sin tur består av ett flertal register från olika myndigheter som samlas in av SCB. Med inkomst menas här inkomst från arbete, näringsverksamhet och kapital samt samtliga lönerelaterade och försörjningsrelaterade transfereringar (såsom pension, sjuk- och föräldrapening, sjuk- och aktivitetsersättning, bostadsbidrag, studiebidrag med mera). Skillnaden mellan begreppen arbetsinkomst och löneinkomst är i detta sammanhang att det förstnämnda avser samtliga inkomster av anställning eller av annat förvärsarbete som anges i vissa uppräknade paragrafer i 67 kap. 6 § inkomstskattelagen (1999:1229).⁷⁷ En löneinkomst avser däremot endast inkomst från anställning som en

⁷⁶ Problem med underrapportering i utstationeringsregistret beskrivs även i Bygghandelskommissionen (2022), s. 35.

⁷⁷ I stora drag handlar det om inkomster som ger rätt till jobbskatteavdrag såsom lön, arvoden, sjuklön, inkomst från aktiv näringsverksamhet med mera.

arbetsgivare har betalat ut. Studien avgränsas till att enbart omfatta folkbokförda personer som någon gång under perioden 2015–2020 fått beviljad asylansökan eller uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige med anledning av sin förstagångsansökan.⁷⁸

Det vi kan se när vi samkör Migrationsverkets och SCB:s data för 2020 är att cirka 8 procent av de totalt 265 909 personerna som tillhör någon av riskgrupperna är registrerade som avlidna eller utvandrade. Dessa exkluderas i vår analys. Således ingår totalt 244 659 personer i vårt urval för analys. För enkelhetens skull hänvisar vi till riskgruppen i singular när vi pratar om personerna som ingår i urvalet.

I analysen redovisas dels hur många personer i riskgruppen som under 2020 hade en registrerad löneutbetalning enligt Skatteverkets månatliga arbetsgivardeklarationer (AGI), dels hur många av dessa som under 2020 inte hade någon registrerad aktivitet alls i termer av registrerad löneutbetalning enligt AGI, registrerad inkomst enligt registerdatabasen STATIV eller någon registrerad bostad enligt folkbokföringsregistret, lägenhetsregistret och fastighetsregistret. Vidare redovisas en branschuppdelad analys av genomsnittliga löneinkomster, genomsnittlig disponibel levnadsnivå och andra indikatorer på förhöjd risk för arbetslivskriminalitet för personerna i riskgruppen som under 2020 hade en årslöneinkomst och för samtliga arbetstagare inom branschen.

Personer i riskgrupp har lägre årslöneinkomst än övriga

Av de 244 659 personerna som ingår i riskgruppen för analysen är 42 och 58 procent kvinnor respektive män. Det är generellt fler män än kvinnor i urvalet som har fått ett arbetstillstånd för arbete. Bland anhöriga till personer som har migrerat på grund av arbete och bland personer som har fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon som har beviljats asyl är andelen kvinnor högre. Tabell 3.1 illustrerar könsfördelningen av personerna i riskgruppen efter deras grund för uppehålls- och arbetstillstånd. Tabellen illustrerar även andelen med positiv löneinkomst under inkomståret 2020. Bland dem som har fått arbetstillstånd som arbetstagare hade nästan alla (90 procent) en positiv löneinkomst. Omkring 58 procent av personerna i ur-

⁷⁸ Ett fåtal personer, som saknar fullständigt personnummer, ingår inte i analysen då dessa inte går att samköra med annan data.

valet hade en positiv löneinkomst. Övriga personer, 42 procent, saknade någon redovisad löneinkomst.

Tabell 3.1 Antal personer, könsfördelning och andel med positiv löneinkomst 2020, efter grund för uppehålls- och arbetstillstånd, 16 år och äldre

Grund för uppehålls- och arbetstillstånd	Antal	Andel kvinnor (%)	Andel män (%)	Andel med positiv löneinkomst (%)
Arbetstagare	39 987	24 %	76 %	90 %
Företagare	745	30 %	70 %	51 %
Forskare	3 344	36 %	64 %	62 %
Övriga, arbetsmarknad	2 730	50 %	50 %	64 %
Anhöriga, arbetsmarknad	22 395	79 %	21 %	43 %
Asyl, PUT	64 276	35 %	65 %	62 %
Asyl, TUT	50 730	34 %	66 %	57 %
Asyl, anknytning	33 800	70 %	30 %	31 %
Gäststuderande och deras anhöriga	14 657	43 %	57 %	36 %
Varaktigt bosatta i annat EU-land och deras anhöriga	11 995	39 %	61 %	73 %
Samtliga	244 659	42 %	58 %	58 %

Anm.: Totalt fick 265 909 folkbokförda personer beviljad ansökan mellan 2015–2020, varav 8 procent är antingen döda eller utvandrade 2020. Tabellen visar de resterande 244 659 som enligt SCB:s register varken är döda eller utvandrade.

Källa: Migrationsverket 2015–2020. Egna beräkningar.

Majoriteten av personerna hade låga eller inga löneinkomster under 2020. Tabell 3.2 redovisar riskgruppens fördelning på olika löneinkomstklasser samt antalet genomsnittliga löneutbetalningar per inkomstklass för inkomståret 2020. Av tabellen framgår att de allra flesta (73 procent) i urvalet hade en genomsnittlig månatlig löneinkomst på under 20 000 kronor. Ungefär 22 procent hade en månatlig löneinkomst under 13 000 kronor, vilket motsvarar en årlöneinkomst på 156 000 kronor. En månadslön på 13 000 kronor är den nivå som Migrationsverket bedömer är en lägsta nivå för att uppnå det så kallade försörjningskravet enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.⁷⁹

⁷⁹ För att få tillstånd att arbeta i Sverige behöver vissa krav vara uppfyllda enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). Dels behöver ett försörjningskrav vara uppfyllt, vilket innebär att anställningen ska göra det möjligt för arbetstagaren att försörja sig, dels ett krav om att lönen, försäkringsskyddet och andra anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Migrationsverket, som är den beslutsfattande myndigheten, har gjort bedömningen om att den erbjudna lönen måste vara minst 13 000 kronor före skatt för att uppnå försörjningskravet, oavsett om det är en del- eller heltidsanställning, och inte vara lägre än kollektivavtal eller vad som är praxis inom branschen eller yrket. I sammanhanget bör nämnas att riksdagen nyligen beslutat om propositionen Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare, prop. 2021/22:284.

Tabell 3.2 Riskgruppens fördelning på olika löneinkomstklasser och antal månader med en löneutbetalning, inkomstår 2020, 16 år och äldre

Löneinkomstklass	Andel (%)	Antal månader
25 000 eller mer	18 %	11
20 000–24 999 kronor	8 %	11
15 000–19 999 kronor	7 %	10
13 000–14 999 kronor	3 %	9
1 –12 999 kronor	22 %	5
0 kronor	42 %	0
Summa	100 %	8

Källa: Migrationsverket 2015–2020 och SCB, AGI 2020. Egna beräkningar.

Den genomsnittliga årslöneinkomsten för 2020 var 253 000 kronor för de i urvalet som hade en positiv löneinkomst. Motsvarande genomsnitt för hela populationen av arbetstagare var 338 000 kronor. Det innebär att den genomsnittliga årslöneinkomsten för en person i riskgruppen uppgår till 75 procent av motsvarande för en person i hela populationen.

Det finns flera förklaringar till skillnader i löneinkomster. Att personer i riskgruppen har lägre löneinkomster än den genomsnittliga populationen behöver inte betyda att de har en lägre lön per timme. Det kan vara så att de arbetar färre timmar än den övriga befolkningen, bland annat på grund av deltidsarbete. Till exempel är det betydligt fler löntagare i riskgruppen som även är inskrivna på Arbetsförmedlingen (38 procent) jämfört med hela populationen av löntagare (13 procent). Det kan indikera att många av migranterna söker arbete på hel- eller deltid. Av de lönearbetande asylsökande med tidsbegränsade uppehållstillstånd (Asyl, TUT) eller med en anknytning till en asylsökande (Asyl, anknytning) är majoriteten samtidigt inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Vidare är det fler säsongsarbetande personer i riskgruppen (23 procent) än bland samtliga i hela populationen (15 procent). Med säsongsarbetande menar vi här en person som hade färre än sex månaders löneutbetalningar registrerade i AGI under hela inkomståret 2020. De flesta med låga genomsnittliga löneinkomster arbetade dock inte varje månad under 2020. Av tabell 3.2 framgår att personerna med löneinkomster under 13 000 kronor arbetade i genomsnitt 5 månader under 2020. Det finns också en större andel ungdomar

i riskgruppen (23 procent) än i hela populationen (16 procent).⁸⁰ En del av migranterna kan också ha en inkomst från näringsverksamhet alternativt ha en inkomst från både anställning och näringsverksamhet. Exempelvis är ungefär hälften (53 procent) av dem som tidigare har beviljats uppehållstillstånd som egenföretagare fortsatt yrkesverksamma som företagare 2020. I hela urvalet var det dock få, 1,6 procent, som har en yrkesställning som egenföretagare år 2020.

Sammantaget indikerar statistiken att personer i riskgrupp har lägre årslöneinkomster än den övriga befolkningen. Statistiken visar även att de arbetar på deltid, har en visstidsanställning eller en osäker anställning i högre grad än den övriga befolkningen.

Indikationer på utsatthet och risk för att utsättas för arbetslivskriminalitet

På en samhällelig nivå finns det indikationer på en alltmer tudelad arbetsmarknad i Sverige där ojämlikheten på arbetsmarknaden tenderar att öka.⁸¹ En delförklaring till den tilltagande ojämlikheten är ökningen av osäkra och tidsbegränsade anställningar.⁸² Enligt en forskningsstudie har marknadseffektivitet och konkurrenskraft i samband med globaliseringen ökat efterfrågan på flexibilitet på arbetskraft.⁸³ Denna flexibilitet har gjort det enklare för arbetsgivarna att hitta arbetskraft men också inneburit konsekvenser för arbetstagare i takt med framväxten av så kallade prekära anställningar. Enligt utredningen om de regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet kännetecknas de prekära arbetena av osäkra anställningsvillkor, låg lön och riskfyllda arbetsmiljöer.⁸⁴ Vanligen innebär prekärt arbete också ett sämre skydd för arbetstagarna, dels genom att arbetstagare med prekära anställningar är mindre benägna att vara fackligt organiserade, dels för att de ofta är verksamma på arbetsställen där det systematiska arbetsmiljöarbetet är bristfälligt eller saknas. De mest påtagliga arbetsmiljöbristerna finns inom de prekära arbetena.⁸⁵ Personer med prekära anställningar beskrivs i en studie utgöra en heterogen grupp i termer av exempelvis kön, ålder och etnicitet men

⁸⁰ Med ungdomar menar vi här personer under 26 år.

⁸¹ Se exempelvis SOU 2020:46, s. 35.

⁸² Se exempelvis Alfonsson (2022), s. 155 f.

⁸³ Alfonsson (2022), s. 155 f. Se även Standing (2013).

⁸⁴ SOU 2022:47, s. 17.

⁸⁵ SOU 2022:47, s. 17.

de delar alla en gemensam känsla av kronisk osäkerhet och otrygghet, och att de måste ta ett arbete för att överleva.⁸⁶ Studier gjorda i Sverige visar att de prekära anställningarna, som tenderar att vara vanligare bland kvinnor, unga, kortutbildade, lågavlönade och utrikes födda, sällan leder till fasta jobb eller etablering på arbetsmarknaden.⁸⁷ Utifrån 2018 års siffror uppskattade SCB att en etablerad ställning på arbetsmarknaden innebar om förvärvsinkomst på minst 211 200 kronor.⁸⁸

Enligt en annan forskningsstudie tenderar arbetstagare med tillfälliga och osäkra anställningar att få en flyktig relation till andra anställda, vilket innebär att de hamnar utanför den sociala gemenskapen på en arbetsplats och tenderar att inte organisera sig fackligt.⁸⁹ En indikator på arbetstagarnas utsatthet och deras risk för att utsättas för arbetslivskriminalitet kan därför vara uppgifter om facklig organisationsgrad. Vi saknar dock uppgifter på den fackliga organisationsgraden bland personerna i riskgruppen men det kan vara rimligt att anta att den är lägre än för andra arbetstagare. En studie av Kjellberg (2022) visar nämligen att den fackliga organisationsgraden bland arbetstagare födda utomlands är betydligt lägre än bland arbetstagare födda i Sverige.⁹⁰

ILO lyfter även fram flera indikatorer på utsatthet såsom undermåliga levnads- och arbetsförhållanden samt arbetsmiljö, orimliga arbetstider, avsaknaden av formella anställningsavtal. Av vår data framgår att flertalet av personerna i riskgruppen är utsatta arbetstagare i termer av andra socioekonomiska faktorer såsom registrerat boende, ägande av fastighet och ensamstående i förhållande till hela populationen. Exempelvis saknar i genomsnitt 7 procent av personerna ett registrerat boende, jämfört med 2 procent av samtliga i hela populationen (mer om detta nedan). Ungefär 41 procent av alla i hela populationen äger minst en fastighet, jämfört med 1 procent av personerna i riskgruppen. Det är en något högre andel ensamstående bland personerna i riskgruppen (54 procent) jämfört med samtliga personer i hela populationen (44 procent).

Ytterligare indikatorer på utsatthet och risk för arbetslivskriminalitet, är som vi redan redogjort för i föregående avsnitt, låga löner.

⁸⁶ Standing (2013).

⁸⁷ Se bl.a. SOU 2020:46, s. 629 f, för en sammanfattning av tidigare studier på området. Se även Palm (2018), Wingborg (2019), Berglund m.fl. (2017).

⁸⁸ Se www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/jamstallldhet/jamstallld-utbildning/etablering-pa-arbetsmarknaden-efter-studier/. Hämtad 2023-01-20.

⁸⁹ Se exempelvis Adolfsson m.fl. (2022), Alfonsson (2022).

⁹⁰ Se även SOU 2022:33, s. 181 för en sammanfattning av Kjellberg (2022).

Flera rapporter, bland annat Bygghandelskommissionen (2022) och LO (2022) lyfter fram att arbetstagare som är föremål för arbetskraftsexploatering ofta har låga löner. Även ILO (2009) har lyft fram att låga eller inga löner utgör en indikation på utsatthet.

En ytterligare indikator på utsatthet är den disponibla inkomsten, som ger ett mått på hur mycket en individ kan konsumera, och det relativa fattigdomsmåttet som indikerar en låg ekonomisk standard. Med disponibel inkomst menas alla inkomster och transfereringar (till exempel skattebefriade ersättningar såsom barnbidrag, bostadsbidrag och försörjningsstöd och skattepliktiga ersättningar såsom aktivitetsstöd, föräldrapenning med mera) minus slutlig skatt. En låg ekonomisk standard är ett relativt fattigdomsmål som innebär att ens disponibla inkomst är lägre än 60 procent av medianinkomsten.⁹¹ År 2020 var medianinkomsten 343 900 kronor för personer 20–64 år, vilket betyder att inkomster som understiger 209 400 kronor är förenat med en låg ekonomisk standard. För vårt urval kan vi se att cirka 87 procent av personerna i riskgruppen hade en registrerad inkomst (från arbete, näringsverksamhet, kapital eller transfereringar) under inkomståret 2020. Den genomsnittliga disponibla inkomsten var cirka 231 000 kronor för personerna i riskgruppen, bland dem som har en registrerad inkomst. Detta kan jämföras med att den lönearbetande populationens genomsnittliga disponibla inkomst 2020 var cirka 328 000 kronor. Det innebär en genomsnittlig skillnad i disponibel inkomst på cirka 29 procent, eller att den genomsnittliga disponibla inkomsten för personerna i riskgruppen utgör 71 procent av den disponibla inkomsten för en genomsnittlig person i populationen.

Utredningen om arbetskraftsinvandring betonade att det oftast inte är de redovisade inkomsterna som är problematiska, utan snarare att vissa personer inte får behålla den lön som redovisas.⁹² Vi saknar emellertid uppgifter om vilka personer som inte får behålla den lön som redovisas. Den enkla förklaringen är att uppgifter om vilka som inte får behålla sin lön, liksom uppgifter om underrapportering av löner, utgör dold verksamhet och lämnar inte några spår i data.

⁹¹ SCB (2021). Se även www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Att-mata-fattigdom/ och www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/tolkad-rapportering/folkhalsans-utveckling/resultat/inkomster-och-forsorjningsmojligheter/lag-ekonomisk-standard-vuxna/. Hämtad 2023-01-25.

⁹² SOU 2021:88, s. 13.

Uppskattning av antal personer i riskgruppen som saknar inkomst och registrerat boende

Cirka 31 000 personer (13 procent) av de 244 659 personerna som ingår i analysen saknade en registrerad inkomst år 2020. Cirka 17 000 personer (motsvarande 7 procent) saknade en registrerad bostad enligt lägenhetsregistret eller en taxerad fastighet enligt fastighetsregistret. Antal personer som saknade både registrerad inkomst och registrerat boende var 6 563 personer, motsvarande tre procent av personerna i urvalet. Andelen kvinnor och män är något högre respektive lägre bland de som saknade någon form av registrerad aktivitet, 58 och 42 procent.

I tabell 3.3 redovisas dessa personer efter deras grund för uppehålls- och arbetstillstånd. De flesta (95 procent) är 18–64 år och endast en liten andel, 4 procent, är minderåriga. Att vissa är minderåriga kan vara en delförklaring till varför vissa i riskgruppen saknar inkomst. De flesta som saknade en registrerad aktivitet eller ett registrerat boende har kommit till Sverige som anhörig, fått ett beviljat uppehålls- och arbetstillstånd som gäststuderande eller som arbetstagare.

Det är troligt att en del av dessa har migrerat från Sverige utan att det, av olika anledningar, har registrerats i folkbokföringen. Det kan även vara så att en del är helt försörjda av någon i sin närhet och bor inneboende utan någon registrerad adress. Det vi kan se är att cirka 31 000 personer (13 procent) av de som har fått beviljat uppehålls- och arbetstillstånd 2015–2020, som inte är registrerade som döda eller utvandrade, saknade registrerad inkomst och att cirka 6 500 personer (tre procent) saknade både registrerad inkomst och boende 2020. Om de på något sätt försörjer sig så sker det i den dolda delen av arbetsmarknaden, i det så kallade skuggsamhället.

Tabell 3.3 Antal personer som saknar löneutbetalning, inkomst och ett registrerat boende 2020, efter grund för uppehålls- och arbetstillstånd, kön och åldersklasser

Grund för uppehålls- och arbetstillstånd	Antal	Kvinnor (%)	Män (%)	16–17 år (%)	18–25 år (%)	26–64 år (%)	65 år och äldre (%)
Arbetstagare	1 204	25 %	75 %	0 %	11 %	89 %	0 %
Företagare	5	40 %	60 %	0 %	20 %	80 %	0 %
Forskare	189	31 %	69 %	0 %	3 %	97 %	0 %
Övriga, arbetsmarknad	190	65 %	35 %	0 %	24 %	76 %	0 %
Anhöriga, arbetsmarknad	1 939	84 %	16 %	4 %	16 %	79 %	0 %
Asyl, PUT	165	38 %	62 %	4 %	18 %	67 %	11 %
Asyl, TUT	605	51 %	49 %	6 %	22 %	66 %	6 %
Asyl, anknytning	680	66 %	34 %	15 %	18 %	65 %	3 %
Gäststuderande och deras anhöriga	1 210	48 %	52 %	0 %	43 %	57 %	0 %
Varaktigt bosatta i annat EU-land och deras anhöriga	376	80 %	20 %	9 %	20 %	71 %	0 %
Samtliga	6 563	58 %	42 %	4 %	21 %	74 %	1 %

Anm.: Avser folkbokförda personer som är 16 år och äldre.

Källa: Migrationsverket 2015–2020 och SCB, AGI 2020. Egna beräkningar.

Uppskattning av antalet irreguljära migranter

Som nämnts ovan avses med en irreguljär migrant en person som saknar rättslig status i transit- eller värdlandet. Vissa irreguljära migranter kan emellertid förekomma i Migrationsverkets registerdata över personer som först har fått ett beviljat uppehålls- och arbetstillstånd och därefter har fått det avslaget när de har ansökt på nytt.

Migrationsverket har bistått delegationen med att ta fram en analys av samtliga personer som någon gång har beviljats ett uppehålls- och arbetstillstånd sedan 2015 inom kategorierna arbetsmarknad och deras anhöriga, gäststuderande och deras anhöriga, varaktigt bosatt i annat EU-land och deras anhöriga samt asylsökande och deras anhöriga.⁹³

Utifrån detta underlag har myndigheten tagit fram uppgifter om antalet individer som finns kvar i deras register men som inte har ett giltigt tillstånd och inte har något öppet ärende. Med öppet ärende menas ansökningar eller ärenden som inkommit men där något beslut ännu inte fattats. Ett nedslag i data vid september 2022 visar att det då

⁹³ Dnr. Komm2022/00019/A 2021:04-43.

fanns cirka 170 000 personer som saknade ett giltigt tillstånd. Majoriteten av fallen (71 procent av ärendena och motsvarande cirka 120 000 personer) handlar om tillstånd där ansökningstiden har gått ut och där man inte har ansökt igen. Ungefär 11 procent av fallen handlar om personer som har gjort en ny ansökan om arbetstillstånd men inte fått bifall på sin senaste ansökan och 18 procent handlar om personer som har fått avslag på sin asylansökan och inte fått något nytt bifall.

Det är svårt att uttala sig om huruvida dessa personer arbetar och vistas i Sverige utan tillstånd. Detta eftersom det kan finnas brister i Migrationsverkets statistik, ärenden kan vara felregistrerade samt arbetsgivare och arbetstagare kan ha pågående ansökningar om arbetstillstånd som inte ännu har registrerats i myndighetens register. En del av personerna kan vara avlidna eller utvandrade, utan att det kommit till Migrationsverkets kännedom.

Enligt Polismyndighetens statistik om verkställighet av utvisningsbeslut fanns det 10 124 ärenden vid slutet av 2021 där personer har avvikit och anmälts som efterlysta av polisen.⁹⁴ Denna siffra är å andra sidan troligen en underskattning av antal personer som saknar ett giltigt arbetstillstånd då det troligen finns ett mörkertal. Det kan därför ses som en lägsta nivå för antalet irreguljära migranter i Sverige.

Personer i riskgruppen är överrepresenterade i vissa branscher och yrken

De branscher som av myndigheterna har identifierats som riskbranscher för arbetslivskriminalitet är också de branscher som sysselsätter många personer som ingår i någon riskgrupp och där årslöneinkomstskillnaderna är stora. Riskbranscher som myndigheterna har identifierat är avfallshantering/vattenförsörjning, bygg, bilvård, jord- och skogsbruk, kroppsvård/annan serviceverksamhet, restaurang, städ, transport samt vård, omsorg och sociala tjänster.⁹⁵

Tabell 3.4 bekräftar bilden av att vissa branscher och verksamheter har en överrepresentation av personer i riskgruppen. Tabellen redovisar antal och andel personer som ingår i vår riskgrupp efter bransch.

⁹⁴ Se Polismyndighetens Statistik över verkställigheter 2015–2022 här: www.polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/statistik-granspolisverksamhet/. Hämtad 2023-01-25.

⁹⁵ Identifierade riskbranscher beskrivs i myndigheternas lägesbild, se Arbetsmiljöverket m.fl. (2021).

Tabell 3.4 Antal och andel i riskgrupp med registrerad årslöneinkomst 2020, efter bransch, 16 år och äldre

SNI	Bransch/verksamhet	Antal, pop.	Antal i riskgrupp	Andel i riskgrupp (%)	Fördelning (%)
A	Jordbruk, skogsbruk, fiske	61 581	1 203	2 %	1 %
B	Utvinning av mineral	9 989	41	0 %	0 %
C	Tillverkning	560 459	10 075	2 %	7 %
D	Försörjn. av el, gas m.m.	30 549	111	0 %	0 %
E	Vattenförsörjning	25 919	301	1 %	0 %
F	Byggverksamhet	340 371	7 017	2 %	5 %
G	Handel; reparation	637 759	12 440	2 %	9 %
H	Transport, magasinering	238 473	6 610	3 %	5 %
I	Hotell- och restaurang	200 147	20 651	10 %	14 %
J	IT- och kommunikation	224 821	9 135	4 %	6 %
K	Finans- och försäkring	103 617	1 184	1 %	1 %
L	Fastighetsverksamhet	102 468	937	1 %	1 %
M	Juridik, ekonomi m.m.	319 722	6 077	2 %	4 %
N	Uthyrning, fastighetsserv.	286 777	12 937	5 %	9 %
O	Off. förvaltning, försvar	335 880	2 338	1 %	2 %
P	Utbildning	560 916	9 744	2 %	7 %
Q	Vård och omsorg	769 106	13 807	2 %	10 %
R	Kultur, nöje och fritid	106 282	1 343	1 %	1 %
S	Annan serviceverksamhet	119 064	3 438	3 %	2 %
U	Int. Organisationer	905	38	4 %	0 %
–	Okänd	597 880	23 351	4 %	16 %
	Samtliga	5 632 685	142 778	3 %	100 %

Anm.: SNI är en svensk standard för svensk näringsindelning och här har SNI 2007 använts som gäller från och med 2008. Antal personer i riskgrupp är 244 659 (motsvarande 3 procent av populationen), vilket avser samtliga personer som har fått beslut om beviljat uppehållstillstånd mellan 2015–2020, som inte är avlidna eller som inte har utvandrat, och som under 2020 har fått en registrerad löneutbetalning via Skatteverkets AGI (Arbetsgivardeklaration på Individnivå). Löneinkomst i populationen och i riskgrupp avser genomsnittlig årslöneinkomst för inkomståret 2020 (summerat för samtliga 12 månader) i tusentals kronor (tkr).

Källa: Migrationsverket 2015–2020 och SCB, AGI 2020. Egna beräkningar.

Av tabellen framgår att vissa branscher såsom hotell- och restaurang, vård och omsorg, handel och reparation, uthyrning och fastighets-service samt tillverkning sysselsätter många personer i riskgruppen. Om man tittar på olika yrkesgrupper framgår att yrken som inte kräver lång utbildning såsom bärplockare, snickare, butiks- eller lagerpersonal, lastbils- och bussförare, köks- och restaurangbiträden, städare och hemservicepersonal, barnskötare och elevassistenter, vårdbiträden, skönhets- och kroppsterapeuter ofta är förekommande. Det kan vidare noteras att många av personer i riskgrupperna saknar eller har okänd uppgift om bransch eller yrkeskategori.

3.2.2 Arbetsmiljöbrott

Brottet arbetsmiljöbrott regleras i 3 kap. 10 § brottsbalken och är konstruerat så att någon till att börja med ska orsaka någon annan person död, kroppskada, sjukdom eller fara, på det sätt som redan är kriminaliserat i 3 kap. 7–9 §§ brottsbalken. Om brottet begås genom att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1160) ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall, döms för arbetsmiljöbrott. Den regelöverträdelse som ett arbetsmiljöbrott utgör torde ofta kunna utgöra arbetslivskriminalitet enligt den föreslagna definitionen.

Påföljderna för arbetsmiljöbrott ligger mellan böter och fängelse i sex år beroende på hur omständigheterna sett ut.⁹⁶ Som komplement och alternativ till att en fysisk person inom ett företag ställs till ansvar för ett brott kan det också bli aktuellt med företagsbot, vilket är en ekonomisk sanktion som riktar sig mot företag.⁹⁷ Ett företag kan åläggas att betala företagsbot bland annat om företaget inte har gjort vad som kan krävas för att motverka brottet eller om brottet har begåtts av någon i ledande ställning.⁹⁸ Företagsbotens storlek bestäms som utgångspunkt till lägst fem tusen kronor och högst 10 miljoner.⁹⁹ Lägre summor är möjliga, om företaget exempelvis efter förmåga har försökt begränsa de skadliga verkningarna av brottet.¹⁰⁰ För större företag är även högre belopp möjliga, upp till maximalt 500 miljoner kronor.¹⁰¹

Syftet i detta avsnitt är att bedöma omfattningen av arbetsmiljöbrott. Vi gör detta med hjälp av den officiella kriminalstatistiken och Åklagarmyndighetens statistik över antal företag som fått beslut om företagsbot för arbetsmiljöbrott. Vi visar med det tillgängliga statistikunderlaget att de redovisade siffrorna troligtvis innebär en kraftig underskattning eftersom alla brott inte anmäls. Uppgifterna bidrar ändå till ökad kunskap om och förståelse för såväl de anmälda och lagförda arbetsmiljöbrottens omfattning som de dolda arbetsmiljöbrottens omfattning, och därmed till den totala omfattningen.

⁹⁶ Se 3 kap. 7–10 §§ brottsbalken.

⁹⁷ 36 kap. 7 § brottsbalken.

⁹⁸ En företagsbot utgör inte en påföljd för brott, utan är konstruerad som en särskild rättsverkan av brott, vilket är en annan typ av rättsföljd som grundar sig på brottet. Se 1 kap. 3 och 8 §§ brottsbalken.

⁹⁹ 36 kap. 8 § brottsbalken.

¹⁰⁰ 36 kap. 10 §§ brottsbalken.

¹⁰¹ 36 kap. 9 § brottsbalken.

Den anmälda och lagförda brottslighetens omfattning

Uppgifter om anmälda arbetsmiljöbrott som registreras i den officiella kriminalstatistiken kan komma in från polisen när en anmälan om en olycka har gjorts. Arbetsgivaren är också skyldig att göra en anmälan till Arbetsmiljöverket som i sin tur kan göra en polisanmälan.¹⁰² Under 2021 registrerades totalt 2 329 anmälningar om arbetsmiljöbrott enligt den officiella kriminalstatistiken.¹⁰³ Sedan 2013 har anmälningar om arbetsmiljöbrott ökat både i absoluta tal och som andel av alla anmälda brott.¹⁰⁴ Trots att anmälningarna har ökat finns ett stort mörkertal eftersom inte alla brott anmäls.¹⁰⁵ Arbetsmiljöbrott är dessutom generellt svåra att föra i bevis och de flesta ärenden avskrivs.¹⁰⁶ Under 2021 blev det till exempel endast tre lagföringar för arbetsmiljöbrott.¹⁰⁷ Med lagförda brott avses här fällande domslut i tingsrätten, godkänt strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

Som vi påpekar inledningsvis är den officiella kriminalstatistiken inte avsedd för att göra bedömningar av omfattning av brottslighet. Även Arbetsmiljöverket konstaterar i en rapport från 2013 att kriminalstatistiken gällande arbetsmiljöbrott inte ska tolkas som någon form av reell brottsutveckling utan snarare som ett mått på myndigheternas arbete.¹⁰⁸ Till exempel innehåller uppgifter om anmälda arbetsmiljöbrott även händelser som senare visar sig inte utgöra något brott. Uppgifter om anmälda brott i den officiella kriminalstatistiken kommer från registrerade brottsanmälningar hos de brottsutredande myndigheterna såsom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Den officiella kriminalstatistiken omfattar endast personer lagförda för brott och inkluderar inte beslut om företagsbot. Statistiken inkluderar inte heller någon information om påföljder som kan ligga till grund för att beräkna kostnader för brott.

¹⁰² Se 3 kap. 3 a § arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹⁰³ Avser brottskoderna 0391 – Vållande till annans död i samband med arbetsolycka, 0393 – Vållande till kroppsskada eller sjukdom i samband med arbetsolycka, 0395 – Framkallande av fara för annan eller för arbetstagare. Dessa räknas som arbetsmiljöbrott och avser brott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken, se Brå (2022b), s. 19 och 112, och även SOU 2022:36, s. 161.

¹⁰⁴ Den officiella kriminalstatistiken över anmälda arbetsmiljöbrott 2021 (brottskoder 0391, 0393, 0395). www.statistik.bra.se/solwebb/action/index. Hämtad 2023-01-25.

¹⁰⁵ Se exempelvis Arbetsmiljöverket (2013), s. 55 och 61.

¹⁰⁶ Se exempelvis Arbetsmiljöverket (2013), s. 63 f.

¹⁰⁷ Den officiella kriminalstatistiken över lagförda arbetsmiljöbrott 2021. www.bra.se/statistik/kriminalstatistik/personer-lagforda-for-brott.html. Hämtad 2023-01-25.

¹⁰⁸ Arbetsmiljöverket (2013), s. 66.

Åklagarmyndigheten har däremot statistik över antalet företag som blivit ålagda företagsbot för arbetsmiljöbrott och det totala beloppet för företagsboten. Statistiken inkluderar även utländska företag som blivit ålagda att betala företagsbot.

Enligt Åklagarmyndighetens statistik över arbetsmiljöbrott lagfördes 108 företag för arbetsmiljöbrott under 2021.¹⁰⁹ Det motsvarar ett belopp på cirka 32 miljoner kronor. Både antalet lagföringar om företagsbot som rör arbetsmiljöbrott och företagsbotsnivåerna har ökat sedan 2017. Det behöver dock inte betyda att omfattningen av arbetsmiljöbrott har ökat utan kan också betyda att en större andel av arbetsmiljöbrotten lagförs. Enligt myndigheterna är ett mer strukturerat samarbete mellan Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten med att utreda och lagföra misstänkta arbetsmiljöbrott ett viktigt skäl till att antalet lagförda arbetsmiljöbrott har ökat de senaste åren.¹¹⁰

Omfattningen av de dolda brotten

Vid sidan av de registrerade, anmälda och lagförda arbetsmiljöbrotten finns de dolda och oregistrerade arbetsmiljöbrotten. Arbetsmiljöverket konstaterar i en rapport att det saknas uppskattningar av den dolda arbetsmiljöbrottslighetens omfattning.¹¹¹ Däremot beskrivs i rapporten att den dolda brottsligheten skiljer sig mellan olika brotts typer och kan öka eller minska över tid på grund av bland annat lagändringar, ökad uppmärksamhet på problemet eller nya arbetsrutiner.

Det finns flera faktorer som påverkar vilka händelser som anmäls och registreras som brott hos myndigheterna. En minskad anmälningsbenägenhet kan bero på att arbetstagare är i en beroendeställning till sin arbetsgivare. Antal arbetsmiljöbrott som upptäcks och registreras kan delvis också bero på hur myndigheterna arbetar. Det har till exempel tidigare påpekats att arbetsmiljöbrott som begås av företrädare för små företag har lägre upptäcktsrisk än de som begås av stora företag då Arbetsmiljöverket i stor utsträckning gör sina inspektioner på något större företag.¹¹² Globalisering och den fria

¹⁰⁹ Se www.aklagare.se/globalassets/dokument/ovriga-dokument/arbetsmiljobrott-statistik.pdf. Hämtad 2023-01-24.

¹¹⁰ Se www.aklagare.se/nyheter-press/pressmeddelanden/2022/november/allt-fler-arbetsmiljobrott-lagfors/. Hämtad 2023-01-24.

¹¹¹ Arbetsmiljöverket (2013), s. 66.

¹¹² Arbetsmiljöverket (2013), s. 27.

rörligheten inom EU har lett till att allt fler företag utför arbete i Sverige. Kontroll av utländska företag är svårare att genomföra. Den dolda brottsligheten är därför sannolikt större bland utländska företag och små företag.

Den dolda brottsligheten är sannolikt också större för de mindre allvarliga brotten än för de mer allvarliga brotten eftersom det är svårare för en arbetsgivare att dölja exempelvis ett arbetsmiljöbrott som medfört en arbetsolycka med dödlig utgång. Större företag har i större utsträckning ett skyddsombud, ett systematiskt arbetsmiljöarbete och etablerade rutiner för incidentrapportering. Små arbetsställen har å andra sidan generellt mindre resurser för att arbeta med arbetsmiljö, och kan således ha bristande kunskap om samt begränsad tid för att uppmärksamma arbetsmiljöfrågor och de krav som ställs inom arbetsmiljöområdet. Utredningen om de regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet konstaterar till exempel att det är få som anmäler en arbetsskada och att det sker mer sällan på små arbetsplatser.¹¹³ Anmälningsbenägenheten skiljer sig därför sannolikt åt beroende på arbetsplatsens storlek.¹¹⁴ Det kan vidare finnas en stark gemenskap vid mindre företag eller företag på mindre orter som gör att man inte vill medverka i en rättsprocess mot sin arbetsgivare.¹¹⁵

3.2.3 Arbetsolyckor där det finns indikationer på misstänkt arbetslivskriminalitet

Arbetsgivare har enligt arbetsmiljölagen (1997:1160) en skyldighet att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall.¹¹⁶ Arbetsgivare som åsidosätter sina skyldigheter kan emellertid på kort sikt hålla nere kostnaderna och därmed vinstmaximera sin produktion, vilket kan ge upphov till betydande kostnader för individer och samhälle. Överträdelse av arbetsmiljöregelverket kan, om det är kvalificerade förfaranden, utgöra arbetslivskriminalitet enligt delegationens föreslagna definition.¹¹⁷ Brister i arbetsmiljön kan ge upphov till arbetsskador och leda till arbetsolyckor, som i värsta fall innebär dödsfall. Inträffar ett dödsfall eller svårare personskada i samband med arbetets utförande

¹¹³ SOU 2022:47, s. 18.

¹¹⁴ Arbetsmiljöverket (2013), s. 27.

¹¹⁵ Arbetsmiljöverket (2013), s. 61.

¹¹⁶ 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹¹⁷ SOU 2022:36, s. 14, 64 och 87.

är arbetsgivaren skyldig att göra en anmälan till Arbetsmiljöverket.¹¹⁸ Om polisen har kallats till olycksplatsen upprättas en brottsanmälan av polisen, som i sin tur kan inleda en brottsutredning. Arbetsmiljöbrott kan aktualiseras, i enlighet med vad som angivits ovan i avsnitt 3.2.2.

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har i detta avsnitt uppskattat antalet arbetsolyckor där det finns indikationer på misstänkt arbetslivskriminalitet. Eftersom en delmängd av arbetsolyckorna är rena olyckshändelser utan samband med arbetslivskriminalitet, har vi analyserat den officiella arbetsskadestatistiken om arbetsolyckor tillsammans med ett antal indikatorer på misstänkt arbetslivskriminalitet som baseras på Arbetsmiljöverkets inspektionsstatistik.

En arbetsolycka kan utgöra arbetslivskriminalitet, enligt delegationens föreslagna definition, om det har skett en överträdelse av arbetsmiljöregelverket. Vidare handlar arbetslivskriminalitet, enligt delegationen, inte om att arbetsgivare vid något enstaka tillfälle gör något mindre fel. Det krävs därför att förfarandet på något sätt är kvalificerat.¹¹⁹ En indikation på att det har skett en överträdelse är att Arbetsmiljöverket gör en inspektion i samband med olyckan och upptäcker att arbetsmiljöreglerna inte har följts. I dessa fall kan myndigheten förelägga om att bristerna ska rättas till, utfärda förbud för en viss hantering eller en viss verksamhet, en sanktionsavgift eller göra en åtalsanmälan. Andra indikatorer på misstänkta överträdelser av arbetsmiljöregelverket är att skyddsombud inför ett skyddsstopp eller begär att Arbetsmiljöverket ska ingripa.¹²⁰ För att utesluta de fall som inte är kvalificerade studeras här endast olyckor av allvarlig karaktär. Med arbetsolycka av allvarlig karaktär menar vi en arbetsolycka som medför sjukskrivning på minst två veckor eller som har dödlig utgång. Genom att studera arbetsolyckor av allvarlig karaktär som leder till konsekvenser för arbetsgivare som inte följer arbetsmiljöregler kan vi identifiera antalet arbetsplatser där det finns indikationer på misstänkt arbetslivskriminalitet. Av cirka 36 000 arbetsolyckor som rör arbetstagare under år 2021, bedöms mellan 1 815 och 2 763 arbetsolyckor ha en koppling till arbetslivskriminalitet. Det motsvarar 5–8 procent av arbetsolyckorna.

¹¹⁸ 3 kap. 3 a § arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹¹⁹ Se vidare i SOU 2022:36, s. 91.

¹²⁰ 6 kap. 6 och 7 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160) och 19 a § arbetstidslagen (1982:673).

Uppgifter om antalet arbetsolyckor ger dock sällan en heltäckande bild över hur omfattande ett problem är.¹²¹ Ett sätt att konkretisera problemet är att beskriva omfattningen i monetära termer. Mynligheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har till exempel sammanställt kostnader av olyckor och betonar att det är viktigt att beskriva den belastning som olyckor av olika slag medför samhället.¹²² Enligt Trafikverkets olycksvärdering av dödfall och personskador uppgår humanvärdet för ett statistiskt liv till cirka 44 miljoner kronor.¹²³ Humanvärdet, eller humankostnaden, kan beskrivas som en kostnad för samhälle och individen som drabbas i termer av försämrad livskvalitet och mänskligt lidande.

Vår analys visar att humanvärdet för arbetsolyckor av allvarlig karaktär som kan ha koppling till arbetslivskriminalitet uppgår till mellan 14,8 och 22,5 miljarder kronor. Det är en väldigt osäker bedömning eftersom den grundas på antalet registrerade och anmälda arbetsolyckor. Mörkertalet bedöms vara stort eftersom inte alla arbetsolyckor eller arbetsmiljöbrott anmäls. Det handlar bland annat om arbetsolyckor som drabbar utländsk arbetskraft som inte omfattas av det svenska försäkringssystemet och som inte ingår i den officiella statistiken.

Data och tillvägagångssätt

För att hitta data och underlag till både antals- och kostnadsberäkningarna har en genomgång av relevant litteratur gjorts inom flera områden som berör arbetsmiljö och arbetsskador, hälsoekonomi samt kostnadsberäkningar av olyckor. Uppgifter om kostnader baseras på Trafikverkets uppskattningar av humanvärdet av ett liv och en allvarlig skada. Vår bedömning baseras även på uppgifter från Afa Försäkrings bedömningar om arbetsskador och deras arbetsskaderegister. Data om arbetsolyckorna har inhämtats från Arbetsmiljöverkets uppgifter om arbetsolyckor. Dessa uppgifter bygger på arbetsskadearmätningar till Försäkringskassan enligt socialförsäkringsbalken.

Med arbetsolyckor menar vi här en olycka till följd av plötslig händelse, fysisk eller psykisk skada som inträffat på arbetsplatsen eller på annan plats där den skadade vistats i eller för arbetet. När vi uppskattar antal arbetsolyckor där det finns indikationer på miss-

¹²¹ Se exempelvis MSB (2011).

¹²² MSB (2011).

¹²³ Trafikverket (2020), s. 5. 2017 års prisnivå.

tänkt arbetslivskriminalitet avgränsar vi, som nämnts ovan, oss till att endast studera arbetsolyckor av allvarlig karaktär, det vill säga olyckor som medför sjukskrivning på minst 14 dagar eller som har dödlig utgång. Det kan dock inte uteslutas att arbetsolyckor som medför sjukskrivning som är kortare än 14 dagar också uppstår till följd av arbetslivskriminalitet. Analysen gör därför inget anspråk på att vara heltäckande för fånga upp alla arbetsolyckor som kan härröras till arbetslivskriminalitet utan endast där vi på förhand misstänker att risken för arbetslivskriminalitet är hög.

Vårt tillvägagångssätt är att först identifiera antalet arbetsolyckor där det finns indikationer på misstänkt arbetslivskriminalitet och därefter uppskatta kostnaden av dessa arbetsolyckor. Då varje arbetsolycka eller skada är unik skulle vi behöva utgå från varje individuellt fall för att beräkna den totala kostnaden för arbetsolyckor av allvarlig karaktär som medfört sjukfrånvaro respektive för arbetsolyckor som medfört dödsfall. Dock saknar Arbetsmiljöverkets statistik på arbetsolyckor uppgifter om olycksorsak, som möjliggör en bedömning och uppföljning av vilka olyckor som orsakats av ett arbetslivskriminellt förfarande. Det innebär att det inte är möjligt att beräkna några direkta kostnader av en arbetsolycka (se avsnitt 3.2.4, Data och metod, för en utförlig beskrivning av direkta respektive indirekta kostnader). I stället tillämpar vi Trafikverkets olycksvärdering för att uppskatta humanvärdet av en arbetsolycka. Humanvärdet kan ses som en indirekt kostnad för det mänskliga lidandet för samhället och för individen som drabbas i termer av försämrad livskvalitet.

Eftersom den tillgängliga statistiken har bristfälliga uppgifter om arbetsolyckans orsak blir det en utmaning att identifiera de fall som kan ha orsakats av ett arbetslivskriminellt förfarande. Vi har därför valt att identifiera en arbetsolycka av allvarlig karaktär som misstänks ha orsakats av ett arbetslivskriminellt förfarande om minst en av följande åtgärder har vidtagits vid arbetsplatsen där en sådan arbetsolycka har skett:

- Arbetsmiljöverket vidtar en åtgärd om avgiftsföreläggande
- Arbetsmiljöverket gör en åtalsanmälan
- Arbetsmiljöverket utfärdar ett förbud
- Arbetsmiljöverket utfärdar ett föreläggande

- ett skyddsombud vid arbetsplatsen begär att Arbetsmiljöverket ska ingripa, det vill säga gör en så kallad 6:6a-anmälan¹²⁴
- skyddsombudet inför ett skyddsstopp.¹²⁵

I vår analys utgår vi från dessa indikationer, och antar att de tillsammans kan peka på en förhöjd risk för arbetslivskriminalitet. Dessa åtgärder sammanställs i tabell 3.5. Vid vissa av arbetsplatserna har flera åtgärder vidtagits; exempelvis förekommer det arbetsolyckor där både skyddsombud har gjort en 6:6a-anmälan och Arbetsmiljöverket har gjort en åtalsanmälan. Tabellen visar att de flesta arbetsolyckor där Arbetsmiljöverket eller ett skyddsombud har vidtagit en åtgärd rör arbetsolyckor med sjukfrånvaro mellan 1 och 14 dagar. De arbetsolyckor som vi uppskattar kostnaderna för rör emellertid endast arbetsolyckor av allvarlig karaktär, det vill säga olyckor som medför sjukfrånvaro med minst 14 dagar och arbetsolyckor med dödlig utgång. Totalt är det 2 754 arbetsolyckor med sjukfrånvaro på minst 14 dagar och 9 med dödlig utgång där minst en åtgärd har gjorts. Vid majoriteten av arbetsolyckorna (66 procent och motsvarande 1 815 arbetsolyckor) är det Arbetsmiljöverket som vidtagit minst en åtgärd (avgiftsförläggande, åtalsanmälningar, förbud eller föreläggande). Vid de övriga arbetsolyckorna (34 procent) är det ett skyddsombud som vidtagit minst en åtgärd (6:6a-anmälan eller skyddstopp).

Det kan vara så att arbetsolyckor som leder till att Arbetsmiljöverket vidtar en åtgärd skiljer sig från arbetsolyckor som innebär att ett skyddsombud vidtar en åtgärd. I vår kostnadsberäkning kommer vi därför att särredovisa kostnaderna för arbetsolyckor av allvarlig karaktär om det är Arbetsmiljöverket som har vidtagit en åtgärd.

¹²⁴ 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen (1977:1160)

¹²⁵ 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

Tabell 3.5 Antal arbetsställen med anmäld arbetsolycka där minst en åtgärd har vidtagits, 2021

Orsak	Sjukfrånvaro, 1–14 dagar	Sjukfrånvaro, minst 14 dagar	Dödsfall
Antal avgiftsföreläggande	1 259	379	1
Antal åtalsanmälningar	1 348	395	4
Antal förbud	2 305	772	1
Antal föreläggande	804	249	1
Antal 6:6a-anmälningar	9 142	2 129	5
Antal skyddsstopp	4 959	973	3
Antal där minst en åtgärd har vidtagits	11 077	2 754	9

Anm.: Antal arbetsolyckor avser antalet unika arbetsställen där det finns arbetstagare. Avgiftsföreläggande, åtalsanmälan, förbud, föreläggande, 6:6a-anmälan och skyddsstopp avser antal sådana händelser under 2021 vid de arbetsplatser där det inträffat en arbetsolycka.

Källa: Arbetsmiljöverkets data, egna beräkningar.

Material och underlag

Tidigare studier om samhällsekonomiska kostnaderna för olyckor och arbetsskador

Tidigare studier har på olika sätt försökt uppskatta kostnaderna för olyckor, arbetsmiljöproblem och arbetsskador. I detta avsnitt sammanfattar vi på ett övergripande plan några av dessa studier för att få en mer samlad bild av den belastning som arbetsskador och arbetsolyckor av olika slag medför samhället.

Som nämns i inledningen har MSB sammanställt de samhällsekonomiska kostnaderna för olyckor.¹²⁶ I rapporten redovisas kostnadsberäkningar som avser olyckor vid bränder, vägtrafikolyckor, drunkningsolyckor, fallolyckor och för övriga olyckor i Sverige. Eftersom det inte finns uppgifter om varför och var olyckorna uppstår eller om de sker i anslutning till arbete vet vi inte vilka som kan relateras till arbetslivskriminella sammanhang. Däremot har olyckor som sker i anslutning till arbete eller på en arbetsplats (såsom vissa fallolyckor och vissa övriga olyckor) en högre sannolikhet att härröra från arbetslivskriminella sammanhang än olyckor som sker i hemmet, på fritiden eller i andra sammanhang än i arbetet (såsom majoriteten av brandolyckorna, vägtrafikolyckorna och drunkningsolyckorna).¹²⁷ De kost-

¹²⁶ MSB (2011).

¹²⁷ Kategorin övriga olyckor avser olyckor som uppstår på grund av exempelvis förgiftning, kyla, kvävning, skjutvapen, maskiner, heta ämnen eller föremål, elektricitet, djur, insekter och giftiga växter, främmande kropp i naturlig kroppsöppning och annan transportolycka än vägtrafik, se MSB (2011).

nadsberäkningar som MSB har gjort för fallolyckor och för övriga olyckor redovisas i tabell 3.6. Beräkningarna tar avstamp i teoretiska beräkningar om kostnader för sjukdomar. Det handlar både om direkta kostnader såsom kostnader för öppen och sluten vård, rehabilitering, räddningstjänst och om indirekta kostnader såsom kostnader för produktionsbortfall. Den totala kostnaden för fallolyckor uppgick till cirka 22 miljarder kronor och för övriga olyckor till cirka 10 miljarder kronor, utifrån 2005 års priser.

Tabell 3.6 MSB:s uppskattade kostnader för fallolyckor och övriga olyckor, 2005 års priser

Kostnadsslag	Fallolyckor		Övriga olyckor	
	Kostnad per person (kr)	Total kostnad (miljoner kr)	Kostnad per person (kr)	Total kostnad (miljoner kr)
Direkta kostnader				
Egendomsskador	–	–	1 058	284
Vård i hemmet/särskilt boende	22 414	6 016	3 480	934
Sluten vård	15 428	4 141	3 327	893
Öppen vård	3 241	870	5 440	1 460
Rehabilitering	2 228	598	216	58
Transporter	2 072	556	734	197
Läkemedel	1 352	363	209	56
Socialförsäkringsadministration	287	77	67	18
Försäkringsadministration	45	12	160	43
Rättsväsende	19	5	19	5
Räddningstjänst	7	2	82	22
Indirekta kostnader				
Produktionsbortfall	34 925	9 374	20 995	5 635
Summa	82 015	22 013	35 786	9 605

Anm.: Kostnaden för fallolyckor per person har uppskattats genom att ta den totala kostnaden delat med antal dödsfall, svårt och lindrigt skadade till följd av fallolycka (vilket handlar om totalt 268 402 personer). Kostnaden för övriga olyckor per person har uppskattats genom att ta den totala kostnaden delat med antal dödsfall, svårt och lindrigt skadade till följd av övrig olycka (vilket handlar om totalt 283 386 personer).

Källa: MSB (2011).

Wadensjö och Sjögren Lindqvist (2010) har på uppdrag av Arbetsmiljöverket gjort en kunskapsöversikt över de samhällsekonomiska kostnaderna för arbetsmiljöproblem.¹²⁸ Enligt rapporten bedömdes

¹²⁸ Arbetsmiljöverket (2010).

dödsolyckorna i arbetslivet kosta en miljard kronor om året. Kostnaderna för arbetsskador inom socialförsäkringen bedömdes uppgå till 13,3 miljarder. I rapporten betonas att de totala kostnaderna för arbetsskador är svåra att mäta eftersom de uppstår på olika ställen. Till exempel handlar det om offentliga kostnader, kostnader för företagen och kostnader för individen. De offentliga kostnaderna innefattar till exempel sjukvård och för individen kan det vara kostnader för inkomstbortfall, minskad arbetsförmåga och psykiskt och fysiskt lidande. Kostnaderna hänger ihop med varandra men det finns utmaningar med att summera de totala kostnaderna för arbetsskador och olyckor som orsakas av arbetslivskriminella förfaranden. Den främsta anledningen till beräkningssvårigheter är bristen på statistik. Rapporten sammanställer endast de kostnader som berör de offentliga kostnaderna. I rapporten betonas att många kostnadsposter saknas i framställningen på grund av bristfällig statistik och svårigheter med att få en uppskattning av kostnader som rör produktionsbortfall, fysiskt och psykiskt lidande samt kostnader som andra kostnader som drabbar den enskilde, arbetsgivaren och eventuellt en tredje part. Därutöver finns ett betydande mörkertal eftersom inte alla arbetsskador rapporteras.

Bristande säkerhet som leder till en arbetsolycka ger upphov till allvarliga konsekvenser som bland annat innebär betydande kostnader för såväl den drabbade och dennes anhöriga som för företag och det allmänna. Utöver dessa kostnader leder arbetsolyckor till en rad andra kostnader såsom nedstängning av arbetsplatsen i samband med utredning (produktionsstopp), rekrytering och upplärning av nyanställda, reducerad produktivitet orsakad av lägre motivation från övriga anställda och negativ press samt kostnader för rättsväsendet. Med hänsyn till alla dessa kostnader har EU beräknat att den årliga kostnaden för arbetsrelaterade olyckor och skador uppgår till 476 miljarder euro inom hela EU (motsvarande 4 829 miljarder svenska kronor med 2021 års växelkurs), vilket motsvarar 3,3 procent av EU-ländernas BNP.¹²⁹ Av detta utgör kostnader för arbetsolyckor med dödlig utgång 216 miljarder euro (motsvarande 2 191 miljarder svenska kronor med 2021 års växelkurs).

¹²⁹ Se rapporten av Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-Osha), EU-Osha (2017). Se även en sammanfattning: www.osha.europa.eu/sv/publications/international-comparison-cost-work-related-accidents-and-illnesses. Hämtad 2023-01-24.

Trafikverkets olycksvärdering av dödsfall och allvarlig personskada

Värdet av ett förlorat statistiskt levnadsår (VSLY) används ofta inom folkhälsolitteraturen för att mäta värdet av ett förlängt liv. Måttet tillämpas i avsnitt 3.2.4 vid beräkningen av kostnaden för det mänskliga lidandet vid vissa former av människohandel och människoexploatering. Ett liknande mått är värdet av ett statistiskt liv (VSL), som ofta används inom transportsektorn för att till exempel förebygga dödsfall till följd av trafikolyckor. Båda måtten baseras på uppskattningar om medborgarnas eller patienters preferenser om vilka ekonomiska uppoffringar de är beredda att göra, det vill säga deras betalningsvilja, för att minska risken för att dö inom en viss tid (ofta ett år).¹³⁰ Uppskattningarna är känsliga för vilken metod som tillämpas för att värdera ett statistiskt liv. År 2017 reviderade Trafikverket sin metodik för att värdera personskador och höjde värdet av ett statistiskt liv från 24 till 44 miljoner kronor. Myndighetens skadeindelning, som baseras på uppgifter som lämnats av polisen och av akutsjukhusen, ändrades från att ha haft två allvarlighetsklasser på olyckor utan dödlig utgång till tre klasser. Tabell 3.7 visar Trafikverkets olycksvärdering av dödsfall och de tre allvarlighetsklasserna för personskador utan dödsfall, uppdelat på humanvärde och totalt värde. Humanvärdet är en slags riskvärdering som speglar samhällets nyttoförlust vid förlust av ett människoliv eller uppoffring på grund av fysiskt och psykiskt lidande i en olycka. Det totala värdet inkluderar även materiella kostnader för en olycka såsom kostnader för sjukvård, nettoproduktionsbortfall, administration och skador på egendom.¹³¹

¹³⁰ Se t.ex. Hultkrantz (2020). Värdet av VSLY går också att beräkna utifrån VSL tillsammans med en diskonteringsränta och uppgifter om antalet levnadsår.

¹³¹ Trafikverket (2020), s. 4.

Tabell 3.7 Trafikverkets olycksvärdering, humanvärde och totalt värde, miljoner kronor, 2017 års prisnivå

Skadetyper	Humanvärde (mdkr)	Totalt värde (mnkr)
Dödsfall	44,02	50,25
Allvarligt skadad	12,93	13,90
Varav mycket allvarligt skadad	13,26	17,79
Varav allvarligt skadad	11,52	11,89
Ej allvarligt skadad	4,56	4,60

Anm.: Allvarligt skadad (AS) innebär en skada som ger minst 1 procent permanent medicinsk invaliditet. Varav mycket allvarlig skada (MAS) ger minst 10 procent medicinsk invaliditet, utgör en delmängd av allvarligt skadade. Varav allvarligt skadad (AS-MAS) är allvarligt skadade minus mycket allvarligt skadade, vilket innebär en skada som ger minst 1 procent men mindre än 10 procent permanent medicinsk invaliditet. Ej allvarligt skadad är en skada som inte ger permanent medicinsk invaliditet (mindre än 1 procent invaliditet).

Källa: Trafikverket (2020), s. 5.

En allvarlig skada innebär enligt Trafikverket (2020) en skada som ger minst en procent permanent medicinsk invaliditet. Med medicinsk invaliditet menas en bestående funktionsnedsättning till följd av skadan. Det är ett försäkringsmedicinskt begrepp som anges i procent. Trafikverket arbetar kontinuerligt med analysmetoder och samhällsekonomiska kalkylvärden (ASEK) för att kunna värdera en olycka, något som har blivit en viktig källa för flera myndigheter som arbetar med samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Dock kan det vara så att Trafikverkets olycksvärderingar inte alltid överensstämmer med andra användningsområden, såsom arbetsolyckor, eftersom ASEK har ett fokus på transportsektorn och trafikolyckor. Därför kommer vi att använda oss av humanvärdet och inte det totala värdet när vi gör vår kostnadsberäkning. Eftersom humanvärdet inte inkluderar kostnader som exempelvis rör sjukvård, rättsväsendet eller administration med mera är det rimligt att anta att de kostnader som vi redovisar är lägsta nivån för samhällets kostnader och att de faktiska kostnaderna är högre.

Afa Försäkrings arbetsskadestatistik

För att kunna göra en bedömning av allvarlighetsgraden av en arbetsolycka och andelen arbetsolyckor som är allvarliga kompletterar vi med information från Afa Försäkrings årliga statistikrapport om all-

varliga arbetsskador och långvarig sjukdom. Afa Försäkring, som administrerar de kollektivavtalade försäkringarna, har information om i stort sett alla anmälda arbetsskador i Sverige.¹³² Enligt Afa Försäkring innebär en allvarlig arbetsolycka en olycka som har lett till mer än 30 dagars sjukskrivning eller motsvarande läkningstid, medicinsk invaliditet eller dödsfall.

Under 2020 godkändes 51 499 arbetsskador som orsakats av arbetsolycksfall enligt försäkringsvillkoren för trygghetsförsäkringen vid arbetsskada (TFA och TFA-KL) och för det statliga personskadeavtalet (PSA).¹³³ Av dessa var 10 723 (20 procent) allvarliga arbetsolycksfall. Statistiken från Afa Försäkring inkluderar endast godkända fall enligt försäkringsvillkoren och således inte samtliga anmälda arbetsolyckor. Det är en väsentlig skillnad från Arbetsmiljöverkets statistik över arbetsolyckor som innehåller alla anmälda arbetsskador utan information om huruvida skadan har godkänts som arbetsskada eller ej.

Utifrån statistiken från Afa Försäkring inträffade 3,0 och 1,7 allvarliga arbetsolycksfall per 1 000 sysselsatta män respektive per 1 000 sysselsatta kvinnor under 2020.¹³⁴ Män har högre risk än kvinnor att skadas i en allvarlig arbetsolycka, vilket beror bland annat på att män i större utsträckning arbetar på arbetsplatser och hör till yrkesgrupper som är mer utsatta för allvarliga arbetsolyckor. Bland män hade yrkesgruppen metall- och övrigt industriellt arbete flest allvarliga olyckor (1 300) och bland kvinnor hade yrkesgruppen undersköterskor, vårdbiträden, personliga assistenter med flera flest allvarliga olyckor (1 031). Antalet allvarliga arbetsolycksfall per 1 000 sysselsatta var för båda könen högst i yrkesgrupperna byggnadsträarbetare och betong-, bygg- och anläggningsarbete. Tabell 3.8 redovisar de tio mest riskfyllda yrkesgrupperna som hade det högsta antalet allvarliga arbetsolycksfall per 1 000 sysselsatta 2020, uppdelat på kvinnor och män. Vissa branscher återfinns både för kvinnor och för män: bygg, transport, städ och gröna näringar.

¹³² Afa Försäkring (2022), s. 7.

¹³³ Dessa omfattar flera avtalsområden och täcker nästan hela arbetsmarknaden i Sverige, se Afa Försäkring (2022), s. 23. Information om försäkringsvillkoren finns på www.afaforsakring.se.

¹³⁴ Afa Försäkring (2022), s. 26.

Tabell 3.8 Tio yrkesgrupper med flest antal allvarliga arbetsolycksfall per 1 000 sysselsatta 2020, kvinnor och män

Yrkesgrupp – kvinnor	Antal per 1 000	Yrkesgrupp – män	Antal per 1 000
Byggnadsträarbetare	25,4	Byggnadsträarbetare	13,4
Pappers- och pappersmassarbetare	9,5	Betong-, bygg- och anläggningsarbete	9,9
Träindustriarbete	9	Livsmedelsarbete	9,5
Yrkesförare	7,7	Brandpersonal	8,5
Jordbruks-, skogsbruks- och trädgårdsarbete	7,3	Isolerings- och VVS-montörer	7,8
Betong-, bygg- och anläggningsarbete	6,9	Träindustriarbete	7,7
Livsmedelsarbete	6,7	Yrkesförare	6,6
Väktare, ordningsvakter	4,9	Metall- och övrigt industriellt arbete	6,1
Metall- och övrigt industriellt arbete	4,4	Byggnadsmålare	6,1
Städare och fönsterputsare	4,2	Jordbruks-, skogsbruks- och trädgårdsarbete	5,8

Anm.: Med allvarlig arbetsolycka menas en olycka som lett till mer än 30 dagars sjukskrivning eller motsvarande läkningstid, medicinsk invaliditet eller dödsfall. Statistiken från Afa Försäkring inkluderar endast godkända fall enligt försäkringsvillkoren.

Källa: Afa Försäkring (2022), s. 30–31.

En jämförande analys

År 2021 var ett speciellt år på grund av covid-19-pandemin som innebar en ökning av antalet anmälningar av arbetsolyckor vid arbetsplatser som tidigare inte hade haft några anmälningar. Det gäller i synnerhet många kvinnodominerade arbetsplatser i branscher som vård, omsorg och sociala tjänster.

Totalt gjordes 2 673 anmälningar bland arbetstagare om arbetsolyckor av allvarlig karaktär där minst en åtgärd vidtagits. I tabell 3.9 redovisas fördelningen av arbetsolyckorna av allvarlig karaktär där de potentiella indikatorerna visar att minst en åtgärd har vidtagits. Tabellen visar att de flesta av olyckorna där vi ser en indikation på misstänkt arbetslivskriminalitet har skett inom branscherna vård och omsorg (31 procent), utbildning (13 procent), transport och magasinering (10 procent) och tillverkning (7,4 procent). De vanligaste yrkesgrupperna var undersköterskor; skötare, vårdare och personliga assistenter; barnskötare och elevassistenter; vårdbiträden; grundskol-

lärare, fritidspedagoger och förskollärare; lastbils- och bussförare; lagerpersonal och transportledare samt snickare, murare och anläggningsarbetare.

Samhällsförändringar som uppstår på grund av ekonomiska och sociala kriser medför i hög grad att nya risker uppstår. Enligt Arbetsmiljöverket påverkade pandemin på flera sätt samhället, vilket har gett tydliga effekter i arbetsskadestatistiken för 2021.¹³⁵ Mycket talar för att många av de arbetsolyckor av allvarlig karaktär där minst en åtgärd har vidtagits också är relaterade till pandemins effekter.

Tabell 3.9 Antal arbetsolyckor av allvarlig karaktär där minst en åtgärd vidtagits efter bransch, 2021

SNI	Bransch/verksamhet	Antal arbetsolyckor med arbetstagare	Fördelning (%)
A	Jordbruk, skogsbruk och fiske	9	0,3 %
B	Utvinning av mineral	1	0,0 %
C	Tillverkning	204	7,4 %
D	Försörjning av el, gas m.m.	1	0,0 %
E	Vattenförsörjning m.m.	29	1,0 %
F	Byggverksamhet	123	4,5 %
G	Handel; rep. av motorfordon m.m.	172	6,2 %
H	Transport och magasinering	266	10 %
I	Hotell- och restaurangverksamhet	23	0,8 %
J	Informations- och kommunikation	8	0,3 %
L	Fastighetsverksamhet	17	0,6 %
M	Verksamhet inom juridik, ek. m.m.	14	0,5 %
N	Uthyrning, fastighetservice m.m.	154	5,6 %
O	Off. förvaltning och försvar m.m.	195	7,1 %
P	Utbildning	370	13 %
Q	Vård och omsorg; sociala tjänster	864	31 %
R	Kultur, nöje och fritid	30	1,1 %
S	Annan serviceverksamhet	20	0,7 %
–	Okänt	263	10 %
	Totalt	2 763	100 %

Anm.: Avser endast arbetstagare och inte egenföretagare. Uppgifter om arbetstagarnas SNI och bransch baseras på uppgifter från 2020.

Källa: Arbetsmiljöverket (2022d), tabellbilaga.

¹³⁵ Arbetsmiljöverket (2022d). Se även www.av.se/press/kraftig-okning-av-corona-relaterade-arbetsskadeanmalningar/. Hämtad 2023-01-25.

Under 2021 ökade antalet anmälda arbetsolyckor till följd av pandemin och ökningen var större för kvinnor än för män.¹³⁶ Andelen kvinnor bland arbetsolyckor av allvarlig karaktär där minst en åtgärd har vidtagits är 58 procent (tabell 3.10), vilket är högre än andelen kvinnor i populationen av arbetstagare totalt sett. Den genomsnittliga åldern bland anmälningarna som rör arbetsolyckor av allvarlig karaktär där minst en åtgärd vidtagits är 45, vilket är högre än genomsnittet som är 42.

Under år 2021 ingick i genomsnitt tre procent av alla arbetstagare i någon av de riskgrupper som beskrivs i avsnitt 3.2.1. På totalen finns inget som tyder på att individer i riskgrupperna, ungdomar eller säsongarbetande är överrepresenterade bland de anmälda arbetsolyckorna av allvarlig karaktär och där minst en åtgärd vidtagits.¹³⁷ Dock finns det vissa branscher, som bland annat har identifierats som riskbranscher inom det myndighetsgemensamma arbetet, där utländsk arbetskraft, ungdomar och säsongarbetande är något överrepresenterade. Det gäller särskilt följande branscher: jord- och skogsbruk; utvinning av material; tillverkning; bygg; handel och reparation; annan serviceverksamhet; försörjning av el gas med mera; vattenförsörjning och avfall.

I en rapport av LO konstateras att risken för exploatering ökar ju större maktobalansen är mellan arbetsgivare och arbetstagare.¹³⁸ På sådana arbetsplatser kan det finnas större risk för att vinstmarginalerna ökar på bekostnad av arbetstagarnas löner och arbetsmiljö, vilket kan leda till allvarliga arbetsolyckor. Arbetstagare med en svag ställning på arbetsmarknaden som har svårare att tillvarata sina rättigheter bedöms ha högre risk för att utsättas för arbetslivskriminalitet. Vi studerar här om det finns några indikationer på förhöjd risk i termer av löne- och inkomstskillnader mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsplatser där det förekommit en arbetsolycka av allvarlig karaktär jämfört med arbetsplatser där det inte förekommit en arbetsolycka. Vi diskuterar även om den förhöjda risken kan förklaras av andra faktorer såsom företagsstorleken och anmälningsbenägenheten för allvarliga olyckor.

I tabell 3.10 redovisas den genomsnittliga årslöneinkomsten och den disponibla inkomsten för inkomståret 2020, året innan arbets-

¹³⁶ Arbetsmiljöverket (2022d).

¹³⁷ Med ungdomar menar vi här personer under 26 år och med säsongarbetande menar vi här personer som har färre än sex månaders löneutbetalningar under ett år.

¹³⁸ LO (2022b), s. 13.

olyckan, för arbetstagarna som gjorde anmälan respektive för den operativa företagsledaren vid företaget eller organisationen där anmälan gjordes. Tabellen visar även motsvarande statistik för arbetstagare respektive för operativa företagsledare som är verksamma vid företag eller organisationer där det inte förekommit någon anmälan alls om någon arbetsolycka. Det vi kan konstatera utifrån denna analys är att vid de företag eller organisationer där det förekommit en arbetsolycka av allvarlig karaktär och där minst en åtgärd har vidtagits så är den relativa skillnaden i årslöneinkomst och disponibel inkomst mellan arbetstagaren och den operativa företagsledaren betydande. Exempelvis var arbetstagarnas och de operativa företagsledarnas genomsnittliga årslöneinkomst cirka 325 000 kronor respektive cirka 2 miljoner kronor, vilket är en genomsnittlig skillnad på 84 procent. Detta kan jämföras med motsvarande vid företag eller organisationer där det inte skett någon arbetsolycka. I dessa företag eller organisationer var arbetstagarnas genomsnittliga årslöneinkomst cirka 338 000 kronor och de operativa företagsledarnas var cirka 414 000 kronor. Det är en genomsnittlig skillnad på cirka 18 procent. Liknande mönster ser vi även för den disponibla inkomsten (se tabellen).

Tabell 3.10 Antal individer, andel kvinnor, genomsnittlig ålder och inkomst, företag och organisationer med arbetsolycka av allvarlig karaktär där minst en åtgärd vidtagits respektive utan arbetsolycka, arbetstagare och operativa företagsledare 2020

	Företag/organisationer med arbetsolycka av allvarlig karaktär och där minst en åtgärd vidtagits		Företag/organisationer utan arbetsolycka	
	Arbetstagare	Operativ företagsledare	Arbetstagare	Operativ företagsledare
Antal individer	2 763	598	5 599 489	419 768
Andel kvinnor (%)	58 %	19 %	49 %	27 %
Genomsnittlig ålder	45	50	42	50
Årslöneinkomst (kr)	325 078	2 017 073	337 726	413 531
Disponibel inkomst (kr)	288 749	1 866 169	326 672	599 287

Anm.: Med disponibel inkomst menas alla inkomster och transfereringar (till exempel skattebefriade ersättningar såsom barnbidrag, bostadsbidrag och försörjningsstöd och skattepliktiga ersättningar såsom aktivitetsstöd, föräldrapenning med mera) minus slutlig skatt.

Källa: Arbetsmiljöverkets data och SCB:s registerdata. Egna beräkningar.

De skillnader vi ser kan i stor utsträckning förklaras av skillnader i företagsstorlek i termer av nettoomsättning och antal anställda. Majoriteten av företagen eller organisationerna där det har förekommit en arbetsolycka av allvarlig karaktär och där minst en åtgärd har vidtagits har i genomsnitt fler än 1 000 anställda. Det handlar således om väldigt stora företag eller organisationer. Som vi redogör för i avsnitt 3.2.2 kan större företag ha etablerade rutiner och således en högre anmälingsgrad än små företag, även om anmälingsbenägenheten för allvarliga arbetsolyckor generellt är hög. Det kan vara svårare för företag som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet att dölja en arbetsolycka om det har många anställda än om det är ett litet företag. En annan delförklaring är att förekomsten av arbetsolyckor av allvarlig karaktär kan vara mer vanlig vid arbetsplatser där distansen mellan den operativa företagsledaren och arbetstagaren är stor. Vi ser indikationer på att de drabbade företagen och organisationerna har lägre lönekostnader per omsatt krona och högre skulder än företag och organisationer utan någon arbetsolycka.

Sammanställning av kostnader

Baserat på den data vi har tillgång till och utifrån de sex potentiella indikatorer som listas i tabell 3.5 finner vi att 9 arbetsolyckor med dödlig utgång och 2 754 arbetsolyckor som medför sjukskrivning på minst 14 dagar kan vara sådana där det finns misstankar om arbetslivskriminalitet. Vid ungefär 66 procent av dessa har Arbetsmiljöverket vidtagit en åtgärd (6 arbetsolyckor med dödlig utgång och 1 809 arbetsolyckor som medför sjukskrivning på minst 14 dagar).

För att beräkna kostanden för dessa arbetsolyckor utgår vi från Trafikverkets olycksvärderingar. Enligt dessa värderingar uppgår humanvärdet för ett statistiskt liv vid dödsfall till cirka 44 miljoner kronor, för en allvarlig skada till cirka 11,5 miljoner kronor och för en mindre allvarlig skada till 4,56 miljoner kronor.¹³⁹ Vi har emellertid inte uppgifter på arbetsolyckornas allvarlighetsgrad, eller om en arbetsolycka som medför sjukskrivning på minst 14 dagar kan klassas som en allvarlig skada eller mindre allvarlig skada. Enligt Afa Försäkring innebär en allvarlig arbetsolycka en olycka som lett till

¹³⁹ Trafikverket (2020), s. 5. 2017 års prisnivå.

mer än 30 dagars sjukskrivning.¹⁴⁰ För att få fram en genomsnittlig kostnad för arbetsolyckor med sjukskrivningar på minst 14 dagar utgår vi från medelvärdet av humanvärdet för allvarlig skada (11,5 miljoner kronor) och för mindre allvarlig skada (4,56 miljoner kronor), vilket blir 8,04 miljoner kronor.

Om vi multiplicerar antal arbetsolyckor av allvarlig karaktär där det finns indikationer på misstänkt arbetslivskriminalitet med humanvärdet fås humankostnaden för arbetsolyckor som kan relateras till arbetslivskriminalitet. Utifrån denna kostnadsvärdering uppgår kostnaden för 9 arbetsolyckor med dödlig utgång till cirka 0,4 miljarder kronor och för 2 754 arbetsolyckor som medfört sjukskrivning på minst 14 dagar till cirka 22 miljarder kronor. I tabell 3.11 redovisas dessa kostnader inklusive kostnaden för samtliga arbetsolyckor som uppgår till cirka 22,5 miljarder kronor.

Det kan finnas anledning att tro att de indikatorer som vi redovisar i tabell 3.5 har olika träffsäkerhet vad gäller att identifiera förekomsten av arbetslivskriminalitet. Exempelvis kan kontroller och åtgärder som vidtas av Arbetsmiljöverket innebära en högre träffsäkerhet vad gäller att identifiera arbetsolyckor som förknippas med arbetslivskriminalitet jämfört de åtgärder ett skyddsombud kan vidta. Tabell 3.11 särredovisar därför kostnaderna för de arbetsolyckor av allvarlig karaktär där Arbetsmiljöverket har vidtagit minst en åtgärd. Kostnaden för dessa arbetsolyckor uppgår till 14,8 miljarder kronor. Sammanfattningsvis landar vi i att kostnaden för arbetsolyckor som kan relateras till arbetslivskriminalitet uppgår till ett belopp som ligger mellan 14,8 och 22,5 miljarder kronor.

¹⁴⁰ Afa Försäkring (2022), s. 7.

Tabell 3.11 Kostnaden för arbetsolyckor med dödlig utgång och sjukfrånvaro, miljoner kronor, 2017 års prisnivå

	Antal	Kostnad per olycka (mnkr)	Total kostnad (mnkr)
Samtliga arbetsolyckor av allvarlig karaktär där Arbetsmiljöverket eller ett skyddsombud har vidtagit en åtgärd			
Arbetsolyckor med dödlig utgång	9	44,02	396
Arbetsolyckor med sjukfrånvaro, minst 14 dagar	2 754	8,04	22 142
Totalt	2 772		22 538
Enbart arbetsolyckor av allvarlig karaktär där Arbetsmiljöverket har vidtagit en åtgärd			
Arbetsolyckor med dödlig utgång	6	44,02	264
Arbetsolyckor med sjukfrånvaro, minst 14 dagar	1 809	8,04	14 544
Totalt	1 815		14 808

Anm.: Allvarligt skadad (AS) innebär en skada som ger minst 1 procent permanent medicinsk invaliditet. Varav mycket allvarlig skada (MAS) ger minst 10 procent medicinsk invaliditet, utgör en delmängd av allvarligt skadade. Varav allvarligt skadad (AS-MAS) är allvarligt skadade minus mycket allvarligt skadade, vilket innebär en skada som ger minst 1 procent men mindre än 10 procent permanent medicinsk invaliditet. Ej allvarligt skadad är en skada som inte ger permanent medicinsk invaliditet (mindre än 1 procent invaliditet).

Källa: Trafikverket (2020), s. 5.

3.2.4 Vissa former av 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 personers beroendeställning eller skyddslöshet i arbete under uppenbart orimliga villkor. En närmare beskrivning av dessa brott finns i delegationens tidigare delbetänkande.¹⁴¹

Människohandel kan enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken ske i olika syften, såsom för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Givetvis utgör all människohandel allvarlig brottslighet som drabbar enskilda hårt. Det är sannolikt att samma riskgrupper tenderar att utsättas för människohandel av flera olika slag.¹⁴² I detta avsnitt uppskattar vi kostnaderna för sådan människohandel som rör tvångsarbete, tiggeri och övriga ändamål samt för människo-

¹⁴¹ SOU 2022:36, s. 68 f.

¹⁴² Jämställdhetsmyndigheten (2022a), s. 4.

exploatering.¹⁴³ Genom att beskriva de mänskliga, sociala och ekonomiska kostnaderna för individ och samhälle kan vi beskriva problemets omfattning i monetära termer och bidra med ökad kunskap om företeelsen.

Eftersom alla brott inte kommer till rättsväsendets kännedom är detta troligen en underskattning av det faktiska antalet utsatta och exploaterade personer, och således en underskattning av de faktiska kostnaderna för dessa former av arbetslivskriminalitet.

Flera länder inom EU har rapporterat om att människohandel för tvångsarbete ökar.¹⁴⁴ Människohandel bedöms vara ett mycket lönsamt brott, samtidigt som det skapar enorma kostnader för samhället. Covid-19-pandemin har lett till att nya risker har uppstått som inneburit nya möjligheter för kriminella aktörer att generera vinster.¹⁴⁵

I Sverige har Jämställdhetsmyndigheten (2022) med hjälp av regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel identifierat potentiella offer för människohandel och människoexploatering. Majoriteten av de potentiella offer för människohandel och människoexploatering som utnyttjades som arbetskraft eller för tiggeri var män eller pojkar, 72 procent, och en mindre andel var kvinnor eller flickor, 28 procent. Enligt Europeiska kommissionen (2020b) är det inte ovanligt att det förekommer sexuellt våld när det är kvinnor som är offer för olika former av människoexploatering. Det förekommer även sexuellt våld bland män som utnyttjas, även om det inte är lika vanligt som bland kvinnor.

I Polismyndighetens lägesrapport om människohandel för 2021 beskrivs att de flesta offer i anmälda brott av människohandel för tvångsarbete 2021 kom från länder utanför EU.¹⁴⁶ Arbetstagarna kom från Afghanistan, Bangladesh, Brasilien, Chile, El Salvador, Filippinerna, Indien, Kina, Kroatien, Moldavien, Mongoliet, Thailand, Turkiet, Ukraina, Uzbekistan, Vitryssland och Vietnam men även från länder inom EU såsom Bulgarien, Litauen, Polen och Rumänien. De utländska arbetstagarna hade utlovats arbete inom bland annat följande branscher eller verksamheter: bygg, restaurang, livsmedel, städ, bilvård, skrothantering, jordbruk, bärplockning, kroppsvård, vård och omsorg samt hushållsarbete. Offren för misstänkt män-

¹⁴³ Vi utgår därvid från de brottskoder som Brå använder. Se vidare i detta avsnitt under rubriken Antal anmälda brott och jfr SOU 2022:36, s. 159.

¹⁴⁴ Europeiska kommissionen (2020a), s. 5.

¹⁴⁵ Europeiska kommissionen (2020a), s. 5, och Polismyndigheten (2022a), s. 10.

¹⁴⁶ Polismyndigheten (2022a), s. 49.

niskohandel för tiggeri kom främst från Bulgarien och Rumänien. Ofta hade de även utnyttjats på andra sätt eftersom tiggeriverksamheten inte längre var lika lönsam. Kvinnorna och flickorna utnyttjades då även för prostitution; männen och pojkarna för att genomföra stölder.¹⁴⁷

Data och metod för kostnadsberäkningen

För att hitta data och underlag till kostnadsberäkningarna har en genomgång av relevant litteratur gjorts inom flera områden som främst berör människohandel, människoexploatering och hälsoekonomi. Data har inhämtats från den officiella kriminalstatistiken¹⁴⁸, Statistiska Centralbyrån, Socialstyrelsens databas om diagnoser¹⁴⁹, Sveriges Kommuner och Regioners databas om kostnader per patient¹⁵⁰, uppgifter i årsredovisningar för 2021 från ett antal relevanta myndigheter och begärda uppgifter från dessa myndigheter. Information och data har även inhämtats från tidigare rapporter om människohandel och människoexploatering.

Kostnaderna som redovisas här baseras på antalet anmälda brott i den officiella kriminalstatistiken 2021, tillsammans med antagandet att varje anmält brott motsvarar ett brottsoffer. Det kan dock finnas risk för att uppgifter om anmälda brott som finns i den officiella kriminalstatistik avser flera brott mot samma person, eller att samma person kan vara målsägande i flera separata människohandels- eller människoexploateringsbrott som anmälts under samma år. Samtidigt talar mycket för att det är sannolikt att differensen mellan antal anmälda brott och antal enskilda brottsoffer är litet för människohandel och människoexploatering. Vi väljer därför att använda antal anmälda brott som registreras i den officiella kriminalstatistiken som en approximation av hur många individer som har utsatts.

Kategorin ”människohandel för övriga ändamål” rör sådana ändamål som inte uttryckligen anges i brottsbalkens bestämmelse om människohandel. Trots att det finns riktlinjer för klassificering av brott,¹⁵¹ kan det vara svårt att initialt avgöra i en brottsutredning om

¹⁴⁷ Polismyndigheten (2021), s. 29, och Polismyndigheten (2022a), s. 61.

¹⁴⁸ www.statistik.bra.se/solwebb/action/index. Hämtad 2022-10-25.

¹⁴⁹ www.sdb.socialstyrelsen.se/if_par/val.aspx. Hämtad 2022-10-25.

¹⁵⁰ www.skr.se/skr/halsasjukvard/ekonomiavgifter/kostnadperpatientkpp.1076.html.

Hämtad 2022-10-25.

¹⁵¹ Brå (2022c), s. 10.

det exempelvis rör sig om människoexploatering eller människohandel för tvångsändamål eller annan form av människohandel. Kategorin ”övriga ändamål” kan fånga upp sådant som faktiskt utgör arbetslivskriminalitet, men som har blivit felkodat eftersom brotten kan vara svårutredda.¹⁵² Vi gör därför ett antagande om att kategorin innehåller gärningar som i viss utsträckning är att bedöma som arbetslivskriminalitet enligt delegationens definition, även om det inte alltid är så.

Den metod som har tillämpats för kostnadsberäkningen kallas på engelska för Cost of Illness (COI). Det är en vanligt förekommande metod inom hälsoekonomi för att beskriva de ekonomiska konsekvenserna av sjukdomar och olyckor.¹⁵³ Metoden utgår generellt från ett alternativkostnadsperspektiv som innebär att man räknar på värdet av de förlorade möjligheterna att använda de resurser som förbrukas eller förloras i samband med sjukdom eller en olycka. Vanligen tillämpas två angreppssätt för att beräkna kostnaderna, antingen uppifrån och ner (top-down) eller nerifrån och upp (bottom-up). Kostnader som beräknas uppifrån och ner utgår från kostnaden på makronivå för en given kostnadspost och delar den med antal individer som kostnadsberäkningen baseras på för att få en genomsnittlig kostnad per individ. För kostnader som beräknas nerifrån och upp görs en kostnadsbedömning för varje individ, vilket förutsätter att det finns data på mikronivå. Kostnaden per individ blir den huvudsakliga måttenheten vid båda angreppssätten.

För att beräkna kostnaderna för vissa former av människohandel och människoexploatering har båda angreppssätten använts. Data-tillgången har styrt vilket angreppssätt som har tillämpats i beräkningarna (se tabell 3.12). För vissa kostnadsslag, såsom kostnader för rättsväsendet och för det förebyggande arbetet har de totala kostnaderna på makronivå delats upp per individ (top-down). För andra kostnadsslag såsom kostnader för sjukvård, särskilda insatser till brottsoffer, produktionsbortfall och försämrad livskvalitet har kostnaderna uppskattats genom en bottom-up metod och har därefter aggregerats för att få en totalsumma.

¹⁵² Polismyndigheten (2022b), s. 50, 63 och 71.

¹⁵³ Se exempelvis MSB (2011). Se även Olofsson (2008).

En multiplikator för barn som utsätts för människohandel och människoexploatering

Det framgår av den officiella kriminalstatistiken att 21 procent (32 fall 2021) av de anmälda brotten som rörde människohandel för tvångsarbete, tiggeri och övriga ändamål samt för människoexploatering avsåg barn under 18 år. Av de barn som regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel fått kännedom om under 2021 är det fler flickor (88 procent) än pojkar (13 procent) som blir utnyttjade för tiggeri och fler pojkar (67 procent) än flickor (33 procent) som blir utnyttjade som arbetskraft.¹⁵⁴

Polisanmälningar och brottsutredningar som rör barn är generellt mer komplexa och ställer högre krav på erfarenhet och resurser hos polis och åklagare.¹⁵⁵ Länsstyrelsen i Stockholm visade att utredningar av brott mot barn skiljer sig från utredningar av brott mot vuxna, där flera förövare ofta är aktuella.¹⁵⁶ I utredningarna som avsåg barn saknades ofta en identifierad misstänkt. Det är därför rimligt att anta att utredningar som rör barn är förknippade med högre kostnader, i synnerhet vad gäller kostnader för rättsväsendet men även vad gäller kostnader för hälso- och sjukvård samt för socialtjänsten. I Europeiska kommissionens (2020b) kostnadsberäkningar tillämpas en så kallad barnmultiplikator för kostnader som rör barn. Vi kommer att tillämpa Europeiska kommissionens uppskattade barnmultiplikatorer.

Kostnadslag och kostnadsbärare

Studier av kostnader för brott delar generellt in kostnaderna i tre kategorier. Det handlar om kostnader som uppstår före, under och efter brottet. Dessa tre faser genererar olika kostnadslag.¹⁵⁷

1. Kostnader som uppstår före ett brott avser indirekta kostnader till följd av förväntad brottslighet. Dessa kostnader avser ofta de resurser som satsas på förebyggande arbete som kan vara inriktat såväl på att minska risken för att företeelsen ska inträffa som på att lindra konsekvenserna om den inträffar.

¹⁵⁴ Jämställdhetsmyndigheten (2022a).

¹⁵⁵ Polismyndigheten (2021).

¹⁵⁶ Länsstyrelsen i Stockholm (2015). Se även Länsstyrelsen i Stockholm (2017a).

¹⁵⁷ Se MSB (2011).

2. Kostnader som uppstår under eller i anslutning till brottet avser direkta kostnader som beror på produktionsbortfall, smärta och lidande samt samhällets respons på brottsligheten, exempelvis rättsliga kostnader.
3. Kostnader som uppstår efter ett brott avser också indirekta kostnader som handlar om att resurser förloras eller inte uppstår.

Kostnaderna delas således in i direkta och indirekta kostnader samt i övriga kostnader (immateriella kostnader). Direkta kostnader avser kostnader för resurser som används för att hantera konsekvenserna av ett brott som inträffat till följd av brottet. Till stor del handlar det om kostnader för sjukvård men även om kostnader för att hantera situationen på brottsplatsen. Till de direkta kostnaderna räknas även kostnader som uppstår inom rättsväsendet såsom kostnader för polisanmälan, åtal och domstol. Indirekta kostnader avser kostnader för de resurser som förloras till följd av sjukdom i samband med brott.

De direkta och indirekta kostnaderna kan vidare kategoriseras in i privata och externa kostnader samt i materiella och immateriella kostnader. De privata kostnaderna avser kostnader som drabbar privatpersoner medan de externa kostnaderna påverkar samhället, inklusive näringslivet, i stort. Varje kostnadsslag har därför olika kostnadsbärare: de privata kostnaderna bärs av individerna själva, medan de externa kostnaderna bärs av det offentliga eller näringslivet. Övriga kostnader avser immateriella kostnader som utgörs av ett uppskattat värde för försämrad livskvalitet. Dessa kostnader utgör ofta den största kostnaden för den drabbade individen.

Tabell 3.12 sammanfattar de kostnadsslag som ingår i våra beräkningar, vem som bär den och vilken metod som har använts för att beräkna kostnaden.

Tabell 3.12 Kostnadsslag, kostnadsbärare och metod

Kostnadsslag	Kostnadsbärare	Metod
Direkta kostnader (materiella)		
Rättsväsendet (polis, åklagare och domstol)	Den offentliga sektorn	Top-down
Särskilda insatser till brottsoffer	Den offentliga sektorn	Bottom-up
Sjukvård och utbetalningar från välfärdssystemen	Den offentliga sektorn & individen	Bottom-up
Indirekta kostnader (materiella)		
Produktionsbortfall	Den offentliga sektorn, individen & näringslivet	Bottom-up
Förebyggande arbete, koordinering och samarbete	Den offentliga sektorn	Top-down
Indirekta kostnader (immateriella)		
Försämrad livskvalitet: fysisk och psykisk ohälsa	Individen	Bottom-up

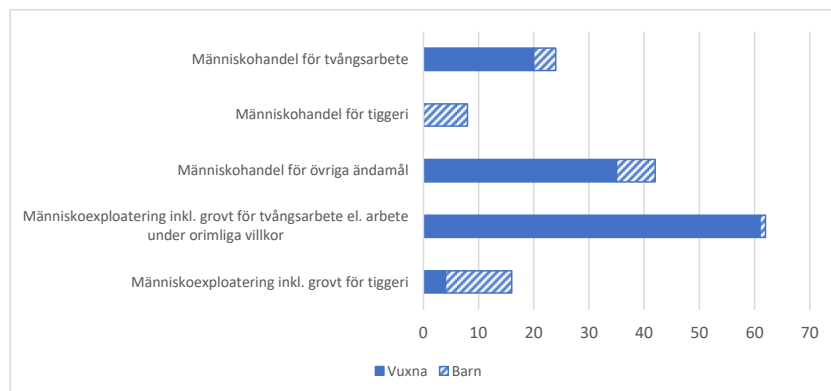
Antal anmälda brott

Kostnader för vissa former av människohandel (för tvångsarbete, tiggeri och övriga ändamål) och människoexploatering baseras på antalet anmälda brott som under 2021 har registrerats i den officiella kriminalstatistiken. Det avser alla händelser som har anmälts och registrerats som brott hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket.¹⁵⁸ Totalt handlar det om 152 anmälda brott, varav 74 avser vissa former av människohandel och 78 avser människoexploatering. Som har diskuterats av bland annat Riksrevisionen (2020) är det troligtvis en underskattning av det faktiska antalet. I avsnittet Mörkertal och underskattning av kostnaderna diskuteras detta mer ingående.

Av de anmälda brotten avser 16 procent människohandel för tvångsarbete, 5 procent avser människohandel för tiggeri, 28 procent avser människohandel för övriga ändamål, 41 procent avser människoexploatering, inklusive grovt brott, för tvångsarbete eller arbete under orimliga villkor och 11 procent människoexploatering, inklusive grovt brott, för tiggeri. En del av dessa fall avser barn under 18 år (32 av de anmälda brotten vilket motsvarar 21 procent) som främst har utnyttjats och exploaterats för tiggeri. Men det finns även fall där barn har utnyttjats för tvångsarbete eller andra ändamål. Figur 3.1 nedan visar antalet anmälda brott som avser vuxna respektive barn i vårt urval efter ändamål.

¹⁵⁸ Brå (2022c), s. 3.

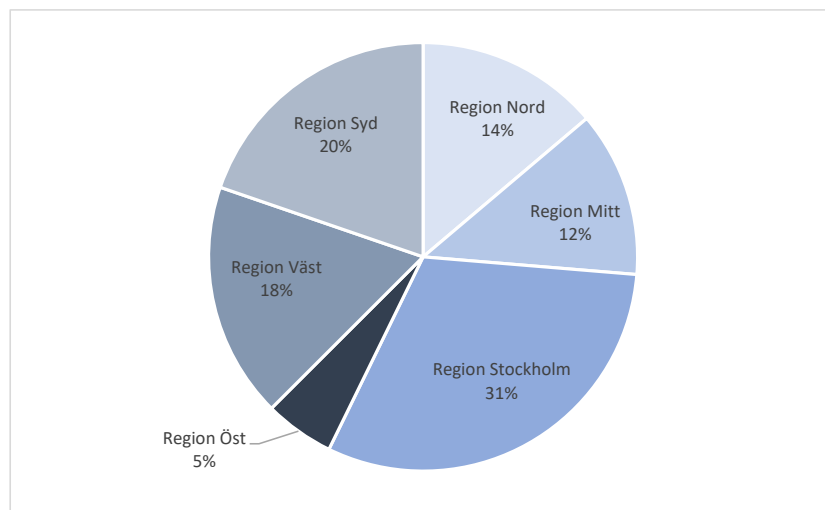
Figur 3.1 Antal anmälda brott som rör människohandel och människoexploatering, vuxna och barn



Anm.: Antal anmälda brott avser både barn och vuxna. Antal fall av människohandel omfattar endast brottskoderna som rör människohandel för tvångsarbete (brottskod 0470 och 0471), tiggeri (brottskod 0472 och 0473) och övriga ändamål (brottskod 0478 och 0479), inte de andra formerna som kommer till uttryck i bestämmelsen om människohandel.

Källa: Brå:s officiella kriminalstatistik (2021).

Figur 3.2 Fördelningen av andelen anmälda brott som rör människohandel och människoexploatering efter polisregion, vuxna och barn



Källa: Brå:s officiella kriminalstatistik (2021).

I Brå:s officiella kriminalstatistik finns även uppgifter om i vilken polisregion som anmälan har gjorts. Figur 3.2 redovisar regionsfördelningen av de anmälda brotten. Den region som har flest anmäl-

ningar är Stockholm (31 procent), följd av region Syd (20 procent), region Väst (18 procent), region Nord (14 procent) och region Mitt (12 procent).

Det bör nämnas att anmälda brott som rör människohandel för övriga ändamål kan röra exploateringsformer som inte ryms inom definitionen av arbetslivskriminaliteten. Då det i dagsläget saknas brottskoder som exakt fångar upp de överträdelser som ingår i definitionen av arbetslivskriminalitet kan vi i det här avseendet över-skatta antalet anmälda brott. Samtidigt vet vi från andra studier att finns ett stort mörkertal när det gäller arbetskraftsexploatering (se avsnittet Mörkertal och underskattning av kostnaderna).

Vilka är det som gör en anmälan?

Enligt Polismyndighetens lägesrapport för 2021 om människohandel är det Migrationsverket som gör de flesta anmälningarna om människoexploatering och människohandel för tvångsarbete.¹⁵⁹ I övrigt kommer anmälningarna från målsägande, polisen, socialtjänsten, andra myndigheter och frivilligorganisationer.¹⁶⁰

Det kan i sammanhanget nämnas att det, såsom anges ovan i kapitel 2, i utlänningslagen finns bestämmelser om att tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa fall ska ges i samband med brottsutredningar i Sverige.¹⁶¹ Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan också beviljas om personen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna.¹⁶²

När en polisanmälan har gjorts fattas beslut om förundersökning ska inledas, något som oftast görs av Polismyndigheten.¹⁶³ Under 2020 inleddes en förundersökning i majoriteten av fallen men de flesta var nedlagda vid årets slut.¹⁶⁴

I tabell 3.13 redovisas antalet anmälda brott, handlagda brottsmisstankar och antalet lagföringsbeslut. Statistiken som avser de handlagda brottsmisstankarna kan ge en övergripande bild av de brottsutredande myndigheternas handläggning av brottsmisstankar. Med

¹⁵⁹ Polismyndigheten (2022a), s. 49 och 64.

¹⁶⁰ Polismyndigheten (2021) och (2022b), s. 49.

¹⁶¹ 5 kap. 15 § första stycket utlänningslagen (2005:716). Se vidare i kapitel 2.

¹⁶² 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen (2005:716). Se vidare i kapitel 2.

¹⁶³ 23 kap. 3 § rättegångsbalken.

¹⁶⁴ Polismyndigheten (2021).

handlagda brottsmisstankar avses brottsmisstankar (kopplingar mellan anmälda brott och skäliga misstänkta personer) där polis, åklagare och annan utredande myndighet fattat ett beslut som avslutat handläggningen av brottsmisstanken under revisionsåret. Under 2021 handlades 79 brottsmisstankar, varav 44 och 35 rörde vuxna respektive barn. Av dessa resulterade 16 procent i ett lagföringsbeslut. Med lagföringsbeslut avses här beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse. Andelen ärenden som leder till åtal har troligtvis ökat de senaste åren då problemet har uppmärksamrats allt mer.¹⁶⁵ Andelen lagföringsbeslut av handlagda brottsmisstankar som rörde vuxna respektive barn var 14 och 20 procent. Dessa andelar har ökat sedan 2019, då de låg på 11 och 8 procent för ärenden som rörde vuxna respektive barn. Vid samtliga lagföringsbeslut har åtal väckts och det finns ännu inga beslut där ett strafföreläggande har utfärdats.

Tabell 3.13 Antal anmälda, handlagda och lagförda brott, vuxna och barn, 2021

	Alla	Vuxna	Barn
Antal anmälda brott	152	120	32
Antal handlagda brottsmisstankar	79	44	35
Antal lagföringsbeslut	13	6	7
varav antal lagföringsbeslut där åtal väckts	13	6	7
varav antal lagföringsbeslut där strafföreläggande utfärdats	0	0	0
Andel lagföringsbeslut av handlagda brottsmisstankar (%)	16 %	14 %	20 %

Anm.: Handlagda brottsmisstankar avser brottsmisstankar (kopplingar mellan anmälda brott och skäliga misstänkta personer) där polis, åklagare och annan utredande myndighet fattat ett beslut som avslutat handläggningen av brottsmisstanken under revisionsåret.

Källa: Brå:s officiella kriminalstatistik 2021.

Eftersom vi saknar ytterligare uppgifter om de anmälda brotten har vi studerat tidigare studier och undersökningar för att kunna göra de bedömningar som ligger till grund för beräkningarna i detta avsnitt.

¹⁶⁵ Länsstyrelsen i Stockholm (2017a) visade att endast ett av 68 polisärenden av misstänkt människohandel med barn ledde till åtal och fällande dom (motsvarande 1,47 procent) under 2015–2016.

Tidigare studier om människohandels kostnader

I dagsläget finns få studier som tittar på kostnaderna för människohandel och människoexploatering. Europeiska kommissionen har publicerat en rapport om människohandels och människoexploaterings kostnader inom EU.¹⁶⁶ Rapporten särredovisar kostnaderna för tre olika former av människohandel: för sexuella ändamål ("sexual exploitation"), arbetskraft ("labour exploitation") och andra ändamål såsom tvångsgifte med mera. Rapporten har sammanställt ett antal kostnader som uppstår direkt efter att en person har utsatts för människohandel och människoexploatering och de kostnader som drabbar individen på både kort och lång sikt i termer av inkomstbortfall och reducerad livskvalitet. I kostnadsberäkningarna tas även hänsyn till offentligfinansiella kostnader såsom kostnader för brottsbekämpning, hälso- och sjukvårdstjänster, specialisttjänster som kan vara inriktade mot människohandel, socialt skydd och samordning av förebyggande åtgärder mot människohandel. Den genomsnittliga kostnaden för människohandel och människoexploatering år 2016 uppgick i genomsnitt till cirka 2,2 miljoner kronor per person inom EU-27.¹⁶⁷ Då antalet rapporterade fall av misstänkt eller konstaterad arbetskraftsexploatering var 1 124 inom hela EU-27, bedömdes den totala kostnaden för arbetskraftsexploatering inom EU-27 uppgå till 2,5 miljarder kronor.¹⁶⁸ Enligt Europeiska kommissionen är den uppskattade kostnaden en kraftig underskattning. Det beror på att det faktiska antalet utsatta individer sannolikt är betydligt fler. I kommissionens rapport redovisas följande kostnader i tabell 3.14 nedan.

¹⁶⁶ Europeiska kommissionen (2020b).

¹⁶⁷ I rapporten är uppskattningen 232 923 euro per individ 2016 inom EU-27. Beloppet har omvandlats till svenska kronor utifrån 2016 års valutakurs på 9,47036.

¹⁶⁸ Den totala kostnaden för människohandel och människoexploatering uppgick till cirka 262 miljoner euro.

Tabell 3.14 EU-kommissionens uppskattade kostnader för arbetskraftsexploatering 2016

Kostnadsslag	Kostnad per person (kr)	Total kostnad (kr)
Kostnader för förebyggande arbete	27 691	31 383 978
Rättsliga kostnader och lagliga åtgärder	1 002 220	1 126 278 833
varav kostnader hos polisen	735 951	827 050 322
varav kostnader för åtal, domstol	181 926	204 445 145
varav kostnader för rättegång	84 343	94 783 366
Kostnader för särskilda insatser till brottsoffer	107 536	120 849 995
Vårdkostnader och andra välfärdskostnader	87 800	98 669 881
varav vårdkostnader	46 414	52 159 587
varav transfereringskostnader för nedsatt arbetsförmåga	23 325	26 212 826
varav transfereringskostnader för sjukskrivning	13 846	15 559 542
varav transfereringskostnader för arbetslöshet	4 565	5 129 753
Produktionsbortfall	346 691	389 601 547
varav direkt	153 742	172 772 644
varav indirekt kort sikt	78 737	88 482 922
varav indirekt lång sikt	105 434	118 484 529
Kostnader som uppstår på grund av sämre livskvalitet	633 681	712 121 087
varav på grund av fysiska direkta skador	6 743	7 577 561
varav på grund av psykiska direkta skador	126 335	141 972 839
varav på grund av psykisk ohälsa efteråt	230 745	259 307 963
varav på grund av drog- och alkoholberoende efteråt	160 134	179 956 427
varav på grund av fysisk ohälsa efteråt	110 614	124 306 054
Summa	2 205 865	2 478 905 312

Anm.: Den totala kostnaden har räknats upp för 1 124 misstänkta eller konstaterade fall av arbetskraftsexploatering inom hela EU-27. Kostnader för särskilda insatser till brottsoffer avser kostnader såsom särskilt boende, vård, traumabehandling, stöd, rehabilitering m.m.

Källa: Europeiska kommissionen (2020b).

En annan studie av Reed med flera (2018) har uppskattat kostnaden för arbetskraftsexploatering i Storbritannien.¹⁶⁹ Enligt studien uppskattas kostnaden uppgå till 318 810 brittiska pund, motsvarande 3,7 miljoner kronor, per drabbad person. Samtliga kostnader bygger på uppskattade siffror från 2016/2017. Författarna använder sig av den uppskattade kostnaden per person för att räkna fram den totala kostnaden för samtliga misstänkta eller konstaterade fall av arbets-

¹⁶⁹ Reed m.fl. (2018).

kraftexploatering. Antalet misstänkta eller konstaterade fall av arbetskraftsexploatering 2016/2017 var 675 vilket innebär att den totala kostnaden uppgick till cirka 3 miljarder kronor. De kostnader som avser arbetskraftsexploatering har sammanställts i tabell 3.15 nedan.

Tabell 3.15 De ekonomiska och sociala kostnaderna av arbetskraftsexploatering 2016, Storbritannien

Kostnadsslag	Kostnad per person (kr)	Total kostnad (kr)
Direkta kostnader		
Försäkringsadministration, säkerhetsutrustning, myndighetsadministration m.m.	2 429	1 639 543
Hälso- och sjukvård	5 436	27 794 155
varav psykisk ohälsa	38 285	25 842 319
varav fysisk ohälsa	2 892	1 951 837
Särskilda insatser till brottsoffer	18 853	96 968 291
Polisen och rättsväsendet	89 409	459 187 668
Indirekta kostnader		
Produktionsbortfall	466 475	314 870 305
Immateriella kostnader		
Psykiska och fysiska ohälsa	3 105 011	2 095 882 302
varav psykisk ohälsa	2 971 881	
varav fysisk ohälsa	133 130	
Summa	3 728 789	3 024 136 419

Anm.: Den totala kostnaden har räknats upp för 675 misstänkta eller konstaterade fall av arbetskraftsexploatering (dvs genom en bottom-up metod). För kostnadsposterna *Försäkringsadministration, säkerhetsutrustning, myndighetsadministration m.m., Särskilda insatser till brottsoffer* och *Polisens och rättsväsendet* saknar myndigheter uppgifter om kostnaden per person. I dessa fall beräknas kostnaden genom att ta den totala kostnaden och dela den med ett schablonvärde (dvs genom en top-down metod). Siffrorna är omvandlade från pund till svenska kronor baserat på valutakursen som årsgenomsnittet för 2016.

Källa: Reed m.fl. (2018).

För att kunna uppskatta de immateriella kostnaderna, såsom kostnader för fysisk och psykisk ohälsa, har man med hjälp av intervjuer med experter och enkätundersökningar försökt bedöma vilka konsekvenserna blir för de individer som drabbas.¹⁷⁰ Enligt expertbedömningarna finns det stor variation i hur länge arbetskraftsexploateringen pågår, men i genomsnittet är det 12,9 månader. Generellt drabbas 64 procent av undernäring, 67 procent drabbas av ryggsmärta,

¹⁷⁰ Se vidare i Reed m.fl. (2018).

6 procent får drogmissbruk och 35 procent får alkoholmissbruk. 88 procent drabbas av rädsla och ångest, medan 87 procent får depression (se tabell 3.16).

Tabell 3.16 Beräkningsgrund för arbetskraftsexploateringens effekter 2016, Storbritannien

	Medel	Median	Max	Min
Antal månader arbetskraftsexploaterad	12,9	9	30	2,3
Andel som blir undernärda (%)	64	100	100	8
Andel som får ryggsmärta (%)	67	75	100	8
Andel som får drogmissbruk (%)	6	5	13	0
Andel som får alkoholmissbruk (%)	35	28	100	0
Andel som drabbas av rädsla och ångest (%)	88	100	100	42
Andel som får depression (%)	87	100	100	42

Anm.: Uppskattad sannolikhet utifrån intervjuer med experter och enkätundersökning Analysis of Crime Survey for England and Wales 2015/16 publicerad i Heeks m.fl. (2018).

Källa: Reed m.fl. (2018).

Enligt studien av Reed med flera (2018) hade ungefär 64 procent av alla vuxna brottsoffer från ett EES-land ett lagligt arbete i Storbritannien. Författarna antar därför att 64 procent av brottsoffren skulle ha haft ett lagligt arbete om de inte hade blivit exploaterade. Produktionsbortfallet för de arbetade timmarna beräknas utifrån den lön de förmodligen skulle ha fått och för den period som de blev utnyttjade och exploaterade, vilket i genomsnitt var 274 dagar.¹⁷¹ För de icke-arbetade timmarna och för de resterande 36 procent, som i undersökningen uppgav att de inte arbetar, beräknas produktionsbortfallet utifrån alternativkostnaden av att inte arbeta.

Dessa två studier som räknar på arbetskraftsexploateringens kostnader, i Storbritannien respektive inom EU-27, kommer fram till olika genomsnittliga kostnader per person. Det kan tolkas som att kostnaden per person är högre i Storbritannien (3,7 miljoner kronor) än genomsnittet för EU-27 (2,2 miljoner kronor). Så behöver det emellertid inte vara. Om man jämför de enskilda kostnadsposterna för de två studierna (tabell 3.14 och 3.15) så ser vi att den största skillnaden uppstår i de immateriella kostnaderna som rör psykisk ohälsa och försämrad livskvalitet. Det indikerar att man har gjort olika antagan-

¹⁷¹ De antar vidare att brottsoffren arbetar i genomsnitt 6,45 timmar per dag, 260 dagar per år, motsvarande 1 676 timmar per år.

den eller tillämpat olika metoder för att kunna uppskatta dessa kostnader. Det är generellt förenat med en högre osäkerhetsgrad att räkna på kostnader som rör flera länder, såsom har gjorts i Europeiska kommissionen (2020b), än att bara räkna på kostnader som rör ett land. I det förstnämnda fallet kan man behöva förenkla vissa kostnader och antaganden för att kunna inhämta underlag från alla medlemsländer.

Avgränsningar

I de tidigare studierna framgår att kostnaderna är omfattande och är av flera olika slag. Kostnadsberäkningarna för vissa former av människohandel och människoexploatering gör inget anspråk på att täcka in alla kostnadsslag som kan finnas. Till exempel finns det studier som inkluderar andra immateriella kostnader såsom kostnader för allmänhetens och anhörigas förlust av livskvalitet.¹⁷² Dock finns det generellt en viss värderingsproblematik med att uppskatta kostnader för försämrad livskvalitet. Det finns dessutom ytterligare svårigheter med att uppskatta anhörigas eller allmänhetens kostnader rent generellt. Därför har vi valt att inte inkludera dessa. Vi har heller inte inkluderat kostnader som påverkar företagen eller kunderna i de branscher där det har förekommit människohandel eller människoexploatering. Det är viktigt att poängtera att det kan finnas stora negativa kostnader för seriösa företag inom en bransch där det har förekommit människohandel eller människoexploatering. Det kan även finnas mediaeffekter som påverkar en hel bransch negativt i de fall där människohandel och människoexploatering har rapporterats i media. Seriösa företagare som verkar i så kallade riskbranscher kan alltså drabbas av stora kostnader, men dessa har vi inte haft möjlighet att beräkna.¹⁷³

Det ska för övrigt sägas att kostnaderna inom samtliga kostnadsslag är förknippade med stor osäkerhet. Här kan särskilt beräkningarna av försämrad livskvalitet för de individer som drabbas nämnas. Det finns även en stor osäkerhet kring de antaganden som ligger till grund för antalet personer som specifika kostnader ska räknas för (se mer om detta i nästa avsnitt).

¹⁷² Se exempelvis Brå (2017a).

¹⁷³ Se exempelvis Svenskt Näringsliv (2022a).

Direkta kostnader (materiella)

Kostnader som rör rättsväsendet

Direkta materiella kostnader som rör rättsväsendet handlar om kostnader för att handlägga, upprätta och utreda en brottsanmälan, att inleda en förundersökning, att väcka åtal och för domstolsförhandling. Processen från en brottsanmälan fram till åklagarbeslut och förhandling i domstol berör framför allt Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar.¹⁷⁴

I tabell 3.17 redovisas uppgifter om Polismyndighetens brottsutredningar. Enligt Polismyndigheten innebär myndighetens arbete med brottsutredningar att de brott som anmäls ska bedömas kvalitativt och korrekt i syfte att utredningsresurserna ska kunna fokuseras på de brott som har förutsättningar att nå lagföring och som kan påverka påföljden. Övriga brottsmisstankar ska i normalfallet läggas ner i brist på bevis eller så ska förundersökningen begränsas.¹⁷⁵

I Polismyndighetens årsredovisning redovisas styckkostnader för handläggning av ärenden uppdelat på olika brottskategorier. Människohandel och människoexploatering ses som övriga brott mot person som inte är våldsbrott.¹⁷⁶ Den genomsnittliga styckkostnaden för denna brottskategori under 2021 var 63 247 kronor. Enligt den officiella kriminalstatistiken handlades 44 och 35 brottsmisstankar för människohandel eller människoexploatering som rörde vuxna respektive barn 2021.¹⁷⁷ Det är rimligt att anta att polisärenden som rör barn är mer komplexa och resurskrävande. I beräkningarna för barn tillämpas därför en barnmultiplikator på 1,3, vilket ger en styckkostnad på 82 221 kronor. Den totala kostnaden för de handlagda brottsmisstankarna för vuxna och barn uppgår till nästan 5,7 miljoner kronor.

¹⁷⁴ Åklagarmyndigheten (2022).

¹⁷⁵ Polismyndigheten (2022b), s. 72 f.

¹⁷⁶ Polismyndigheten (2022b), s. 115.

¹⁷⁷ Antalet handlagda brottsmisstankar avser samma ändamål som de anmälda fallen i vårt urval.

Tabell 3.17 Kostnader för Polismyndighetens brottsutredning

Brottsutredning	Vuxna	Barn	Totalt
Antal anmälda brott	120	32	152
Antal handlagda brottsmisstankar	44	35	79
Styckkostnad per ärende inom brott mot person (ej våldsbrott)	63 247	82 221	
Summa (kr)	2 782 868	2 877 739	5 660 607

Anm.: Uppgifter om anmälda brott och handlagda brottsmisstankar kommer från den officiella kriminalstatistiken 2021. Styckkostnaden för vuxna kommer från Polismyndighetens årsredovisning 2021. Till denna kostnad har en barnmultiplikator på 1,3 tillämpats, i linje med Europeiska kommissionen (2020b).

Källa: Brå:s officiella kriminalstatistik, Polismyndigheten (2022b) och Europeiska kommissionen (2020b). Egna beräkningar.

Kostnader som rör Åklagarmyndigheten redovisas i tabell 3.18. En förundersökning inleds när det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Vid mindre allvarliga brott kan förundersökningen ledas av polisen som därefter överlämnar utredningen till åklagaren för beslut i åtalsfrågan. I utredningar om mer allvarliga brott såsom människohandel och människoexploatering är åklagare förundersökningsledare. Då kan Polismyndigheten eller annan brottsutredande myndighet biträda åklagaren med det operativa utredningsarbetet. Åklagarens huvudsakliga uppgift är att leda brottsutredningar, besluta i åtalsfrågan och föra talan i domstol.

Under 2021 var antalet beslutade brottsmisstankar inom kategorin *Brott mot frihet och frid* totalt 55 790.¹⁷⁸ I Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2021 beskrivs myndighetens arbete med människohandel med mera.¹⁷⁹ Myndigheten har under 2021 anställt en ämnesspecialist inom området människohandel och människoexploatering. Antalet inkommande brottsmisstankar som under året rörde människohandel med mera var 54. Eftersom ett ärende kan innefatta flera beslut blir antalet beslutade ärenden större än antalet inkomna ärenden. Under året uppgick antalet beslutade brottsmisstankar till 77.¹⁸⁰

Då uppgifter om styckkostnad för ärenden som rör människohandel och människoexploatering saknas tillämpas den genomsnittliga styckkostnaden för *Brott mot frihet och frid*, som var 3 254 kro-

¹⁷⁸ Åklagarmyndigheten (2022), s. 23.

¹⁷⁹ Åklagarmyndigheten (2022), s. 40 f.

¹⁸⁰ I beslutade brottsmisstankar ingår även sådana beslut om att brottsmisstanken skickas åter till utredande myndighet, brottsmisstanken avslutas samt övriga beslut. Se Åklagarmyndigheten (2022), s. 40.

nor under 2021. Detta är emellertid en underskattning. Det framgår till exempel av att den genomsnittliga genomströmningstiden från anmälan till beslut om åtal för ärenden som rör *Brott mot frihet och frid* är 128,3 dagar, medan den för brottstypen människohandel med mera är 214,1 dagar. Därför kostnaden per dag för samtliga ärenden inom brottskategorin *Brott mot frihet och frid* 25,4 kronor. Vi antar alltså att kostnaden per beslutad brottsmisstanke är 5 430 kronor (se tabell 3.18), som multipliceras med antalet beslutade brottsmisstankar för vuxna (43 stycken), vilket ger oss en kostnad för vuxna på cirka 239 000 kronor. Eftersom ärenden som rör barn är mer tidskrävande multipliceras genomströmningstiden, från anmälan till beslut om åtal, med barnmultiplikatorn 1,3, vilket ger oss en genomströmningstid på 278,3 dagar. Kostnaden per beslutade brottsmisstankar för ärenden som rör barn blir därför högre, 7 059 kronor, och den totala kostnaden för 34 ärenden som rör barn blir då cirka 241 000 kronor. Den totala kostnaden för Åklagarmyndigheten blir således cirka 474 000 kronor.

Tabell 3.18 Kostnader för Åklagarmyndigheten, från brottsanmälan till åtal

	Brott mot frihet och frid	Varav särskilt om människo- handel m.m.	Varav vuxna	Varav barn	Totalt
Antal inkommande brotts- misstankar	54 818	54			
Uppskattad genom- strömningstid, tid från anmälan till beslut om åtal (dagar)	128,3	214,1	214,1	278,3	
Kostnad per dag (kr)	25,4	25,4	25,4	25,4	
Antal beslutade brotts- misstankar	55 790	77	43	34	
Kostnad per brotts- misstanke (kr)	3 254	5 430	5 430	7 059	
Summa (kr)			238 876	240 814	473 690

Källa: Åklagarmyndigheten (2022).

Kostnader som rör Sveriges Domstolar har inhämtats från myndighetens årsredovisning för 2021. Där redovisas styckkostnader fördelat på avgjorda mål och ärenden.¹⁸¹ Våra kostnadsbedömningar

¹⁸¹ Sveriges Domstolar (2022).

avser brott anmälda 2021 och i dagsläget vet vi inte hur stor andel av dessa som kommer att leda till en handläggning vid domstol. Hittills har det varit väldigt få domar om människohandel och människoexploatering.¹⁸² Vi gör ett antagande om att åtminstone ett av de anmälda brotten kommer att innebära kostnader för Sveriges Domstolar vad gäller mål och relaterade ärenden som handläggs vid tingsrätterna, hovrätterna och Högsta domstolen. Deras styckkostnader har fördelats ut på mål och ärenden med hjälp av tidsredovisning inom domstolsslagen: tingsrätterna, hovrätterna och Högsta domstolen. Tabell 3.19 redovisar de genomsnittliga styckkostnaderna för ett mål, och de ärenden som knyter an till målet, vid de allmänna domstolarna. Den totala kostnaden för ett mål som drivits i samtliga instanser uppgår till 62 285 kronor. Det ska dock nämnas att detta inte inkluderar kostnader för offentlig försvarare eller målsägandebiträde.¹⁸³

Tabell 3.19 Kostnader för Sveriges Domstolar

	Styckkostnad för ett mål och ärende (kr)
Tingsrätterna	12 963
Hovrätterna	30 996
Högsta domstolen	18 326
Summa	62 285

Anm.: Beräkningarna utgår från den genomsnittliga styckkostnaden 2021 för ett brottmål och ärende.

Källa: Sveriges Domstolar (2022) s. 37.

I tabell 3.20 sammanställer vi de ovan redovisade direkta kostnaderna som vi har kunnat räkna på och som rör Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar. Tabellen visar att den totala direkta kostnaden för rättsväsendet uppgår till knappt 6,2 miljoner kronor, där kostnaden som är i direkt anslutning till anmälan och utredning uppgår till nästan 41 000 kronor per anmälan.

¹⁸² Se t.ex. Johansson (2020) och Polismyndigheten (2021), s. 87 f.

¹⁸³ Se exempel på advokatkostnader vid Norrköpings tingsrätt år 2019 (mål B 198-19).

Tabell 3.20 Sammanställning av de direkta kostnaderna för rättsväsendet

Myndighet	Kostnad per person (kr)	Total kostnad (kr)
Polismyndigheten	37 241	5 660 755
Åklagarmyndigheten	3 116	473 690
Sveriges Domstolar	410	62 285
Summa	40 767	6 196 582

Den största delen av kostnaderna härrör från Polismyndigheten. Verksamheten inom Polismyndigheten är emellertid inte enbart inriktad mot brottsutredning. Det kan finnas andra kostnader som inte ingår i våra beräkningar och de redovisade direkta kostnaderna som rör rättsväsendet bör därför ses som en underskattning av de faktiska kostnaderna inom detta kostnadsslag.

Kostnader för särskilda insatser till brottsoffer

Stöd till brottsutsatta kan handla om boende, försörjning, socialt stöd, juridisk hjälp och ett frivilligt återvändande. I Sverige är både tillgång till och kunskap hos de utsatta om särskilda insatser till brottsoffer begränsad (se även avsnitt 5.4).¹⁸⁴ Såsom angetts i kapitel 2 ansvarar Jämställdhetsmyndigheten för att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer och för att bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling.¹⁸⁵ Myndigheten finansierar, tillsammans med länsstyrelsen och kommunerna, regionkoordinatorerna mot människohandel och prostitution.¹⁸⁶ Regionkoordinatorerna utgör ett viktigt led i den formaliserade stödprocessen.¹⁸⁷ Regionkoordinatorerna, som är anställda inom socialtjänsten, finns i samtliga sju polisregioner och har i uppgift att bistå myndigheter med stöd i människohandelsärenden. En regionkoordinator kan ge information om rättigheter till stöd och samordna hjälpinsatser, ge direkt stöd

¹⁸⁴ Se Polismyndigheten (2021), s. 93 och Frälsningsarmén (2022).

¹⁸⁵ Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

¹⁸⁶ Polismyndigheten (2021).

¹⁸⁷ Jämställdhetsmyndigheten & IOM (2019).

till utsatta personer, samt vara behjälpliga i planeringen av ett frivilligt återvändande till hemlandet för den utsatta.

Jämställdhetsmyndigheten finansierar även det nationella stödprogrammet som drivs av plattformen Civila Sverige mot människohandel. Under 2021 gav Jämställdhetsmyndigheten cirka 2 miljoner kronor i bidrag till plattformen, vilket även beskrivs i avsnitt 2.5.10. Enligt uppgifter från Jämställdhetsmyndigheten avser hela beloppet riktade stödsatser till brottsoffer.

Enligt såväl Europakonventionen (artikel 12) som socialtjänstlagen (2001:453) har brottsutsatta rätt till stöd och hjälp.¹⁸⁸ Enligt Polismyndighetens lägesrapport om människohandel saknas det dock i dag ett enhetligt system som ser till att brottsoffer för människohandel får tillgång till kvalitetssäkrade boenden och det finns ett behov av att utöka antalet skyddade boenden med särskild kompetens i frågor som rör människohandel för tvångsarbete och människoexploatering.¹⁸⁹ I Socialstyrelsens kartläggning (2020) framkommer att socialnämnden särskilt ska beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Av de totalt 282 skyddade boenden som fanns 2019 tog samtliga emot kvinnor men endast 38 procent tog emot män. De vanligaste kategorierna av skyddsökande för skyddat boende var personer utsatta för hedersrelaterat våld, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål, hbtq-personer och personer med funktionsnedsättning. Endast 37 procent av de skyddade boendena tog emot andra grupper. Vilka personer som ingår i de andra grupperna framgår inte, med det är sannolikt att det är personer som har utsatts för arbetskraftsexploatering och som är i behov av skyddat boende. Det är dock svårt att avgöra hur stor andel av de som utsatts för människohandel eller människoexploatering i arbetslivskriminella sammanhang som får ett uppföljande skydd och stöd vid skyddat boende. Flera civilsamhällesorganisationer bedriver ett arbete inom området, vilket beskrivs närmare i avsnitt 2.5.10. Såsom anges där var det 61 personer av de som fick skydd och stöd av Frälsningsarméns uppsökande enheter, traffickingcenter och skyddade boenden som hade blivit utsatta för arbetskraftsexploatering.¹⁹⁰ Vi gör ett antagande om att detta mot-

¹⁸⁸ 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁸⁹ Polismyndigheten (2022a), s. 81 f.

¹⁹⁰ Frälsningsarmén (2022), s. 7.

svarar ungefär 40 procent av de anmälda fallen 2021 (61 av 152 personer). Det är också svårt att bedöma hur länge utsatta personer i genomsnitt bor i ett skyddat boende eftersom det är skyddsbehovet som avgör längden på vistelsen i det skyddade boendet.

Skyddat boende bedöms under 2021 ha kostat cirka 21 000 kronor per månad.¹⁹¹ I detta ingår mer än enbart boendet. Enligt Socialstyrelsens kartläggning av skyddade boenden erbjuder majoriteten av skyddade boenden olika former av stöd, som rådgivning (99 procent), individuella stödsamtal (100 procent), stödsamtal i grupp (45 procent), stödperson vid rättegång eller förhör (96 procent) eller stöd i kontakter med myndigheter och andra aktörer (99 procent), för personer som bor på boendet.¹⁹² När det gäller kostnader för kontaktperson har vi utgått från SKR:s rekommendationer för ersättningsnivåer till kommuner för kontaktpersoner.¹⁹³ Den genomsnittliga månadskostnaden för en kontaktperson som man träffar cirka två gånger per dag vid några tillfällen i veckan, inklusive omkostnadsersättning och arvodesersättning, uppgick till cirka 2 281 kronor. Den sammanlagda kostnaden per månad för skyddat boende och kontaktperson blir då 23 281 kronor (se tabell 3.21).

En person som identifierats som, eller förmodas vara, utsatt för människohandel kan erbjudas att ingå i Återvändandeprogrammet, som finansieras av Jämställdhetsmyndigheten och drivs av FN-organet Internationella Migrationsorganisationen (IOM) i Finland.¹⁹⁴ För att påbörja en ansökan om att delta i programmet, vilket är frivilligt, ska den aktör som den brottsutsatte har kontakt med (exempelvis en myndighet eller civilsamhällesorganisation) ta kontakt med en regionkoordinator i aktuell region.¹⁹⁵ Det finns även en nationell stödtelefon för yrkesverksamma som är tillgänglig för konsultation och allmän information.¹⁹⁶ För brottsoffret finns även möjlighet att få betänketid, vilket är ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar, som syftar till att personen ska kunna återhämta sig och ta ställning till

¹⁹¹ Enligt uppgifter från Hem och hyra var dygnskostnaden mellan 1 000 och 2 500 kronor för en vuxen och mindre för medföljande barn, se www.hemhyra.se/reportage/sakerhet-kontroller-och-kostnader-det-har-galler-for-skyddade-boenden/, hämtad 2023-01-24. Det är den placerade kommunen som står för dessa utgifter.

¹⁹² Socialstyrelsen (2020), s. 82.

¹⁹³ Ersättningar till kontaktfamiljer och kontaktpersoner enligt SOL år 2021, cirkulär 20:53, se www.skr.se/skr/tjanster/cirkular/cirkular/2020/ersattningartillkontaktfamiljerochkontaktpersonerensolar2021.35782.html. Hämtad 2022-10-25.

¹⁹⁴ Jämställdhetsmyndigheten (2021b), s. 30 och Jämställdhetsmyndigheten (2019), s. 73 f.

¹⁹⁵ Jämställdhetsmyndigheten (2019), s. 75.

¹⁹⁶ Jämställdhetsmyndigheten & IOM (2018).

sin medverkan i rättsprocessen, något som beskrivs närmare i avsnitt 2.4.1. Jämställdhetsmyndighetens finansiering av programmet uppgick till cirka 3,9 miljoner kronor för 2021 och avsåg exempelvis personallöner, kostnader för kontor, lokaler, administration och medel till 61 personer som har beviljats stöd inom återvändarprogrammet (se tabell 3.21).¹⁹⁷

Europeiska kommissionen (2020b) har uppskattat antalet dagar som brottsoffer för människohandel och människoexploatering får särskilda insatser såsom skyddat boende, vård, traumabehandling och rehabilitering. Det genomsnittliga antalet dagar för stödinsatser inom hela EU-27 är 115, vilket motsvarar 3,83 månader.¹⁹⁸ Om vi utgår från detta och kostnaden per person per månad samt antar att 61 personer fick tillgång till socialtjänstens stödinsatser under 2021, uppgår kostnaden för socialtjänstens stödinsatser till knappt 5,5 miljoner kronor.

Tabell 3.21 Genomsnittliga kostnader för särskilda insatser till brottsoffer

Jämställdhetsmyndigheten	
Kostnad återvändarprogrammet (kr)	3 936 000
Plattform civila Sverige mot människohandel	2 037 000
Socialtjänsten¹	
Antal personer som får socialtjänstens stödinsats	61
Kostnad för skyddat boende och kontaktperson	23 281
Antal månader	3,83
Kostnad (kr)	5 443 874
Total kostnad (kr)	11 416 874

Anm: Ersättning till kontaktperson består av både omkostnadsersättning och arvodesersättning. Beloppen är beräknade på 2021 års prisbasbelopp, 47 600 kronor, och ett genomsnitt på 25 procent av prisbasbeloppet (992 kronor per månad) samt att antalet kontakter är cirka två per dag vid några tillfällen i veckan (cirka 1 289 kronor per månad). Kostnaden för skyddat boende baseras på uppgifter från Hem och hyra.

¹ Se www.skr.se/download/18.42336a32177c8ab158d3809e/1615134903617/Rev_Cirkular_%202020_53_Ersattning%20KF_och_%20KP_SoL%202021_%202020_02_01.pdf. Se www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/dokument-webb/ovrigt/riksnormen-for-forsorjningsstod-2021.pdf. Se www.hemhyra.se/reportage/sakerhet-kontroller-och-kostnader-det-har-galler-for-skyddade-boenden/.

Källa: SKR:s rekommendationer för ersättningsnivåer till kommuner för kontaktpersoner enligt Sol. 2021.

Den totala kostnaden för denna post är cirka 11,4 miljoner kronor (se tabell 3.21). Dock kan den beräknade kostnaden ses som en underskattning då det kan finnas andra kostnader som vi inte har

¹⁹⁷ Enligt uppgifter från Jämställdhetsmyndigheten, se även Jämställdhetsmyndigheten (2022b).

¹⁹⁸ Europeiska kommissionen (2020b), s. 139.

tagit hänsyn till. Det kan handla om kostnader såsom skyddsåtgärder, målsägandebiträde och olika ersättningar för brott. Det kan även handla om kostnader för Skatteverket för den administrativa handläggningen av skyddade personuppgifter eller kostnader för ideella organisationer som arbetar med stöd till brottsoffer för människohandel och människoexploatering.

I kostnadsberäkningen ingår heller inte kostnader som rör regionkoordinatorernas arbete eftersom vi inte har haft tillräckligt med underlag för att kunna räkna på dessa. Enligt uppgifter från regionkoordinatorerna i region Väst tar ett typiskt ärende där de finns med redan i ett tidigt skede cirka en arbetsvecka i anspråk. Utöver detta lägger regionkoordinatorerna tid på möten med potentiella brottsoffer samt möten, telefonsamtal och mejlväxlingar av koordinerande karaktär med polis, socialtjänst, rättsväsende, Migrationsverket, skyddat boende, ambassad och sjukvård. Det förekommer även kostnader för tolk och hyrbil. Regionkoordinatorerna är i vissa fall även med vid ett eventuellt återvändande via IOM och som stöd för brottsoffer vid rättegångar. Den uppskattade arbetstiden som en regionkoordinator lägger per utsatt person är mer omfattande initialt i ett ärende samt vid ärenden där rättsprocesserna är långa. Ärenden som rör eventuellt återvändande är arbetsamma oavsett ärendets längd.

Sjukvårdskostnader och andra välfärdskostnader

Personer som har utsatts för människohandel och människoexploatering har rätt till akut sjukvård, och i många fall även till ordinarie vård.¹⁹⁹ Oavsett om personen ska göra en polisanmälan eller inte bör hen alltid genomgå en läkarundersökning om det har förekommit misshandel eller sexuella övergrepp som har lett till skador på kroppen. Enligt Jämställdhetsmyndigheten kan regionkoordinatorerna hjälpa utsatta personer med kontakt med akutmottagning, vårdcentral eller gynekologisk mottagning.²⁰⁰

Enligt Europeiska kommissionen drabbas personer som utsätts för arbetskraftsexploatering av såväl fysisk och psykisk ohälsa som leder till ett större behov av hälso- och sjukvårdstjänster, en högre

¹⁹⁹ Se bl.a. Jämställdhetsmyndigheten (2019), s. 41 och 52, 7 § lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd samt 5 § andra stycket och 7 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

²⁰⁰ Jämställdhetsmyndigheten (2018).

sannolikhet att vara frånvarande från arbetsmarknaden på grund av sjukdom och ohälsa samt ett större behov av ekonomiskt stöd än den övriga befolkningen.²⁰¹ De undersökningar som Europeiska kommissionen hänvisar till visar att personer som har blivit utsatta för våld har mellan 1,2 och 1,7 gånger högre sannolikhet än den övriga befolkningen att vara arbetslösa eller inte kunna arbeta på grund av sjukdom.²⁰²

För att uppskatta sjukvårdskostnaderna och andra välfärdskostnader som uppstår på grund av människohandel och människoexploatering jämförs den genomsnittliga kostnaden i befolkningen med den ökade kostnaden som uppstår för den utsatta gruppen. I beräkningar av sjukvårdskostnader som uppstår på grund av skador under brottsperioden har man utgått från den genomsnittliga behandlingskostnaden för en viss skada per patient och multiplicerat detta med andelen av brottsoffer som man i tidigare undersökningar har sett får den skadan (se exempelvis Reed m.fl. 2018 och Heeks m.fl. 2018). I en undersökning framgår att 28 procent av de som har blivit utsatta för människohandel eller människoexploatering får en allvarlig skada, 59 procent får ett blåmärke, 28 procent får en allvarlig skada, 27 procent ett skärsår, 21 procent får ett rivsår, 7 procent en bruten näsa, 6 procent får ett brutet ben och 4 procent blir knivhuggna.²⁰³ Antalet personer som utsätts för de specifika skadorna redovisas i tabell 3.22. Summerar vi antalet personer som utsätts blir det fler än de 152 personerna som kostnadsberäkningen grundas på. Det beror på en person kan få flera skador. För att det inte ska bli dubbelberäkningar, utgår vi i stället från att 48 procent av urvalet, motsvarande 73 personer, drabbas av fysiskt våld. Antal personer som utsätts för av en viss skada eller ohälsa och får vård viktas efter hur ofta skadan förekommer (se tabell 3.22). Summan av det viktade antalet personer som drabbas är 73 personer, men endast 62 procent av dessa, motsvarande 45 personer, antas ha kontakt med myndigheter och vården. Kostnadsberäkningen för sjukvården för dem som drabbas av fysiska skador baseras på dessa 45 personer.

Europeiska kommissionens meta-analyser visar vidare att 30 procent, motsvarande 46 personer är utsatta för sexuellt våld. Endast 62 procent av dessa, motsvarande 28 personer, antas ha kontakt med

²⁰¹ Europeiska kommissionen (2020b).

²⁰² Europeiska kommissionen (2020b), s. 64 och 82. Se även Reed m.fl. (2018).

²⁰³ Reed m.fl. 2018 och Heeks m.fl. 2018.

vården (mer om detta senare, se tabell 3.25). Kostnaden som redovisas i tabell 3.23 för sexuellt våld avser kostnaden för en gynekologisk undersökning. Det ska sägas att detta troligtvis är en underskattning av den faktiska sjukvårdskostnaden som uppstår till följd av sexuellt våld.

Tabell 3.22 Antal som får sjukvård på grund av fysisk och sexuellt våld samt psykisk ohälsa

Typ av skada/ohälsa	Andel som utsätts (%)	Antal förekomst	Fördelning av ohälsa (%)	Viktat antal som drabbas	Antal som utsätts och som får vård
Blåmärke	59 %	90	35 %	25	16
Allvarlig skada	28 %	43	17 %	12	7
Skärsår	27 %	41	16 %	12	7
Rivsår	21 %	32	12 %	9	6
Bruten näsa	7 %	11	4 %	3	2
Näsblod	7 %	11	4 %	3	2
Brutna ben	6 %	9	4 %	3	2
Knivhugg	4 %	6	2 %	2	1
Ur led	2 %	3	1 %	1	1
Utslagna tänder	2 %	3	1 %	1	1
Hjärnskakning	2 %	3	1 %	1	1
Trasig tand	2 %	3	1 %	1	1
Ansiktsskador	1 %	2	1 %	0,4	0,3
Interna skador	1 %	2	1 %	0,4	0,3
Summa			100 %	73	45
Sexuellt våld	30 %			46	28
Summa				46	28
Depression	100 %	152	25 %	37	23
Undernäring	100 %	152	25 %	37	23
Rädsla och ångest	100 %	152	25 %	37	23
Ryggsmärta	75 %	114	18 %	28	17
Alkoholmissbruk	28 %	43	7 %	10	6
Drogmissbruk	5 %	8	1 %	2	1
Summa			100 %	152	94

Anm.: Uppgifter om andel av brottsoffren för människohandel och människoexploatering som utsätts för en viss typ av fysisk skada under exploateringsperioden och som drabbas av någon form av psykisk ohälsa är tagna från Reed m.fl. (2018). I likhet med tidigare studier antar vi att våldet endast förekommer en gång dvs. beräkningarna bygger på ett antagande om förekomst av icke-upprepade händelser.

Källa: Europeiska kommissionen (2020b) och Reed m.fl. (2018). Egna beräkningar.

En större andel av de utsatta drabbas av någon form av psykisk ohälsa. I undersökningen framkom att samtliga som blivit utsatta drabbas av rädsla, ångest, depression och undernäring. Ungefär 5 och 28 procent

av de utsatta får drog- respektive alkoholproblem och 75 procent får ryggsmärta. Andelen av urvalet som utsätts för sådan psykisk ohälsa har inhämtats från de studier som sammanställs i Europeiska kommissionens rapport och redovisas också i tabell 3.22.

Tabell 3.23 Kostnader för sjukvård av fysiskt och sexuellt våld samt psykisk ohälsa

Typ av skada/ohälsa	Kostnad för läkarbesök, behandling m.m. (kr)	Total kostnad (kr)	Kostnad per person (kr)
Blåmärke	2 428	38 350	252
Allvarlig skada	18 634	139 665	919
Skärsår	2 428	17 550	115
Rivsår	2 428	13 650	90
Bruten näsa	75 512	141 494	931
Näsblod	2 164	4 055	27
Brutna ben	123 944	199 069	1 310
Knivhugg	18 634	19 952	131
Ur led	56 852	30 437	200
Utslagna tänder	56 298	30 140	198
Hjärnskakning	28 584	15 303	101
Trasig tand	12 088	6 472	43
Ansiktsskador	2 692	721	5
Interna skador	2 692	721	5
Summa		657 578	4 326
Sexuellt våld	6 810	192 520	1267
Summa		192 520	1 267
Depression	369 537	8 537 778	56 170
Undernäring	141 549	3 270 345	21 515
Rädsla och ångest	54 978	1 270 209	8 357
Ryggsmärta	75 934	1 315 791	8 657
Alkoholmissbruk	57 696	373 245	2 456
Drogmissbruk	54 107	62 504	411
Summa		14 829 872	97 566
Total kostnad		15 679 971	103 160

Anm.: Kostnadsuppgifterna utgår för kostnaderna per vårdtillfälle som grundas på uppgifter om sammanställda vårdkostnader per vårdtillfälle per DSG-kodning. Varje typ av skada eller form av ohälsa har diagnostiserats med hjälp av underlag om diagnoskoder (ICD-10-SE) från Socialstyrelsen. Diagnoskoderna har därefter länkats till DSG-koder för att få en genomsnittlig uppskattad kostnad per skada och per patient. I likhet med tidigare studier antar vi att våldet endast förekommer en gång dvs beräkningarna bygger på ett antagande om förekomst av icke-upprejade händelser.

Källa: Egna beräkningar.

För att kunna beräkna sjukvårdskostnaden har varje typ av skada eller form av ohälsa som listas i tabell 3.23 klassificerats med hjälp av underlag om diagnoskoder från Socialstyrelsen. Syftet med att klassificera varje skada, sjukdom eller hälsa är att möjliggöra statistiska analyser. Klassificeringssystemet International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems (ICD) följer Världshälsoorganisationens (WHO) internationella standard. De diagnoskoder som ligger till grund för våra beräkningar följer det svenska systemet (ICD-10-SE) som Socialstyrelsen ansvarar för. Diagnoskoder har därefter länkats ihop med kostnadsuppgifter för varje skadetyyp.

Kostnadsuppgifterna per patient för en viss skada och behandling av skada kommer från Sveriges Kommuner och Regioners KPP-databas (Kostnad per patient) som innehåller kostnadsuppgifter för den specialiserade somatiska och psykiatriska vården samt för primärvård.²⁰⁴ Kostnadsuppgifterna är strukturerade efter ett så kallat DRG (Diagnosis Related Groups) kodsysteem för klassificering av vårdkontakter. Klassificeringen följer ett nordiskt samarbete, Nordiska ländernas samarbete med DRG (NordDRG), och syftar till att underlätta analyser och metodutveckling inom sjukvården samt till att underlätta jämförelser mellan länder och över tid.

²⁰⁴ www.skr.se/skr/halsasjukvard/ekonomiavgifter/kostnadperpatientkpp/kppdatabas.46722.html. Hämtad 2023-01-24.

Tabell 3.24 Kostnader för utbetalningar från välfärdssystemen på grund av fysisk och psykisk ohälsa

Typ av ersättning	Multiplikator	Utbetalning per år	Andel av de utsatta	Antal som dessutom har kontakt med myndighet (%)	Total kostnad
<i>Aktivitetsstöd, utvecklings- eller etableringsersättning</i>		63 374			1 811 024
Fysiskt våld	1,2	76 049	7 %	5	
Sexuellt våld	1,5	95 061	11 %	8	
<i>Ekonomiskt bistånd</i>		63 930			932 915
Fysiskt våld	1,2	76 716	7 %	5	
Sexuellt våld	1,1	70 323	11 %	8	
<i>Bostadstillägg</i>		44 179			1 039 827
Fysiskt våld	1,2	53 015	7 %	5	
Sexuellt våld	1,1	48 597	11 %	8	
Summa					3 783 766

Anm.: Uppgifter om multiplikatorerna, som anger det ökade behovet av ett visst stöd för den utsatta gruppen i jämförelse med det genomsnittliga behovet i befolkningen, är tagna från Europeiska kommissionens beräkningar. Uppgifter om de genomsnittliga utbetalningarna för 2021 har beräknats utifrån den totala utbetalningen 2021 delat med antalet mottagare, se Försäkringskassan (2022a). Aktivitetsstöd, utvecklings- och etableringsersättning kan som längst betalas för 450 dagar, 233 kronor per dag, vilket motsvarar 1,23 år. Andel av de brottsoffren som drabbas av fysiskt våld antas vara 48 procent och av sexuellt våld är 30 procent. Andel som drabbas av långsiktig psykisk ohälsa på grund av fysiskt respektive sexuellt våld är 14 och 35 procent. Detta multiplicerat med andelen brottsoffer som drabbas av fysiskt respektive sexuellt våld ger oss andelen av brottsoffren som drabbas av fysiskt respektive sexuellt våld och som därav får långsiktiga effekter av våldet, vilket är 7 respektive 11 procent av brottsoffren.

Källa: Europeiska kommissionen (2020b) och Försäkringskassan (2022a). Egna beräkningar.

När det gäller välfärdskostnader så har Europeiska kommissionen räknat på statens kostnader för ökade utbetalningar, på grund av nedsatt arbetsförmåga, sjukskrivningar och arbetslöshet, som uppstår till följd av arbetskraftsexploatering (tabell 3.24).²⁰⁵ I dessa beräkningar har man utgått från ett genomsnittligt utbetalningsbelopp i befolkningen och multiplicerat detta med en multiplikator som anger hur mycket mer de drabbade av arbetskraftsexploatering nyttjar en viss sjukvårdstjänst. Multiplikatorn har man tagit fram med hjälp av resultat från tidigare studier. De välfärdskostnader som uppstår efter exploateringsperioden (post-trafficking) beräknas därefter genom att man multiplicerar den ökade årskostnaden för välfärdsutbetalningarna med antalet år som de långsiktiga effekterna av exploa-

²⁰⁵ Europeiska kommissionen (2020b).

tering pågår.²⁰⁶ När vi räknar på sjukvårdskostnaderna och andra välfärdskostnader behöver vi dels förstå hur många som har ett vårdbehov, dels förstå hur många som sen har kontakt med vården och myndigheter för stödinsatser.

Det är dock troligt att några av de drabbade inte vill ha någon kontakt med myndighet och då finns det inte några kostnader att räkna på. Förutom att det finns ett stort mörkertal kring hur många som faktiskt blir utsatta så finns det även ett mörkertal kring hur många som får tillgång till vård, insatser och stöd även när det har skett en polisanmälan (se mer om mörkertal nedan). Det kan vara så att det upprättas en polisanmälan men att brottsoffret senare blir utvisad. Det kan även vara så att brottsoffret är rädd för att ha fortsatt kontakt med myndigheter om polisanmälan blir nedlagd eller att de inte vet vilket stöd som finns att få.²⁰⁷

Vi skulle kunna göra en grov uppskattning av antalet brott som inte anmäls utifrån en sammanställning som Plattformen civila Sverige mot människohandel har gjort för potentiella offer för människohandel och människoexploatering.²⁰⁸ Av de offer som plattformen har haft kontakt med under 2021 har det upprättats en polisanmälan i 53 procent av fallen. Andelen som inte ville ha någon kontakt med svenska myndigheter var 18 procent. Om vi applicerar motsvarande andelar på vårt urval skulle det innebära att det hypotetiskt sett skulle finnas 323 konstaterade fall men att endast 152 fall (53 procent) – vilka är urvalet vi räknar på – blev polisanmälda under 2021. Vidare skulle det innebära att 58 personer, motsvarande 38 procent av personerna i vårt urval, inte ville ha någon kontakt med någon myndighet. De resterande personerna i urvalet (62 procent) antar vi har kontakt med myndigheter och olika vårdinstanser efter att en polisanmälan har upprättats. De antaganden som vi gör om vårt urval redovisas i tabell 3.25.

²⁰⁶ Europeiska kommissionen (2020b), s. 64.

²⁰⁷ Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2021).

²⁰⁸ Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2021).

Tabell 3.25 Antal som har kontakt med myndigheter och vården, vuxna och barn

	Antal	Andel
Antal faktiska brott	323	100 %
Varav anmälda brott	152	53 %
Varav ej vill ha kontakt med myndigheter	58	18 %
Antal anmälda brott	152	100 %
Varav ej vill ha kontakt med myndigheter	58	38 %
Varav har kontakt med myndigheter och olika vårdinstanser	94	62 %
Anmälda brott	152	100 %
Varav utsatta för fysiskt våld	73	48 %
Varav utsatta för fysiskt våld och har kontakt med vården	45	30 %
Varav utsatta för sexuellt våld	46	30 %
Varav utsatta för sexuellt våld och har kontakt med vården	28	19 %
Anmälda brott, vuxna	120	100 %
Varav utsatta för fysiskt våld	58	48 %
Varav utsatta för fysiskt våld och upplever långsiktig psykisk ohälsa	8	7 %
Varav utsatta för fysiskt våld och upplever långsiktig psykisk ohälsa och får stöd från myndigheter	5	4 %
Varav utsatta för sexuellt våld	36	30 %
Varav utsatta för sexuellt våld som upplever långsiktig psykisk ohälsa	13	11 %
Varav utsatta för sexuellt våld som upplever långsiktig psykisk ohälsa och får stöd från myndigheter	8	7 %

Källa: Plattformen civila Sverige mot människohandel (2021). Europeiska kommissionen (2020b). Egna beräkningar.

I Europeiska kommissionens kostnadsberäkningar görs antaganden om att 48 procent av de drabbade för arbetskraftsexploatering har varit utsatta för fysiskt våld och 30 procent för sexuellt våld.²⁰⁹ Dessa antaganden baseras på resultat från rapportens meta-analyser. I linje med detta antar vi att 48 och 30 procent av de anmälda fallen har varit utsatta för fysiskt respektive sexuellt våld. Eftersom det troligtvis inte är alla utsatta som faktiskt har någon kontakt med myndighet eller vården, antar vi vidare att endast 62 procent av dem som har utsatts för någon form av våld uppsöker vård. Av 152 anmälda brott antar vi att 73 och 46 personer har varit utsatta för fysiskt respektive sexuellt våld och att endast 45 respektive 28 av dessa uppsöker vård.

Utöver kostnader för sjukvården beräknas även kostnader för välfärdssystemen i termer av utbetalningar för ekonomiskt bistånd,

²⁰⁹ Europeiska kommissionen (2022b).

bostadstillägg, aktivitetsstöd samt utvecklings- och etableringsersättning. Vi har då utgått från Europeiska kommissionens meta-analyser om att 14 och 35 procent av dem som har varit utsatta för fysiskt respektive sexuellt våld upplever långsiktiga fysiska och psykiska skador på grund av våldet. Det innebär att de har ett större behov av ekonomiskt stöd då de på grund av den fysiska och psykiska ohälsan inte har möjlighet att försörja sig längre. Om vi utgår från att det bara är vuxna som kan ansöka om ekonomiskt stöd från välfärdssystemen så skulle det innebära att 58 och 36 personer har utsatts för fysiskt respektive sexuellt våld. Av dem som utsatts för fysiskt respektive sexuellt våld får 8 och 11 personer långsiktiga fysiska och psykiska skador som innebär att de har behov av ekonomiskt stöd på grund av ohälsan. Vidare är det endast 62 procent av dessa, 5 respektive 8 personer, som har någon kontakt med Socialtjänsten, Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och faktiskt får något ekonomiskt stöd eller bistånd.

I tabell 3.26 sammanställs de sjukvårdskostnader och övriga välfärdskostnader som uppstår på både kort och lång sikt på grund av ohälsan. Kostnaderna uppgår till cirka 128 000 kronor per person som drabbas och sammanlagt till cirka 19 miljoner kronor. Det är emellertid tveksamt ifall kostnader för utbetalningar från välfärdssystemen ska räknas med när kostnader för produktionsbortfall ingår (mer om dessa kostnader nedan) i beräkningarna. I sammanställningen av kostnader inkluderas således inte kostnadsposten Utbetalningar från välfärdssystemen.

Tabell 3.26 Sammanställning av sjukvårdskostnader och andra välfärdskostnader

	Kostnad per person (kr)	Total kostnad (kr)
Sjukvårdskostnader	103 160	15 679 971
Utbetalningar från välfärdssystemen	24 893	3 783 766
Summa	128 053	19 463 737

Källa: Egna beräkningar.

Indirekta kostnader (materiella)

Produktionsbortfall – vilka antaganden kan göras?

Produktionsbortfall definieras av MSB som indirekta kostnader för de varor och tjänster som skulle kunnat producerats om inte människor dött eller fått reducerad arbetskapacitet på grund av sjukdomar och olyckor.²¹⁰ När det gäller produktionsbortfall på grund av människohandel och människoexploatering handlar det om att drabbade personer inte kan arbeta och att de på både kort och lång sikt får en kraftigt reducerad arbetskapacitet på grund av fysisk och psykisk ohälsa.²¹¹ I beräkningarna för produktionsbortfallet inkluderas både förlorade löneinkomster och förlorade skatteinkomster. Produktionsbortfallet uppstår vid tre olika tillfällen: i) under exploateringsperioden då den enskilde inte kan bidra till lagligt arbete, ii) vid tillfällena då den enskilde är i kontakt med vården eller rättsväsendet, och iii) under perioden efter exploateringen då arbetskapaciteten kan vara reducerad på grund av fysisk och psykisk ohälsa.

I en studie framkommer att ungefär 64 procent av de utsatta för arbetskraftsexploatering i Storbritannien har ett arbete där.²¹² I studien görs ett antagande om att denna andel även skulle ha haft en anställning om de inte hade blivit utsatta.

Utifrån en försiktighetsprincip räknar vi endast på produktionsbortfall för personer som dels antas arbeta, dels antas vara i Sverige. Produktionsbortfallet för dem som skulle ha arbetat beräknas med hjälp av den genomsnittliga lönen de skulle få för en laglig anställning, medan produktionsbortfallet för de som inte antas arbeta beräknas utifrån alternativkostnaden för en icke-arbetande timme. I våra beräkningar kommer vi att utgå ifrån liknande antaganden om andelen i urvalet som arbetar för arbetsgivare som redovisar och betalar arbetsgivaravgifter för att kunna beräkna produktionsbortfallet för staten respektive för individen. Barnen i urvalet antas inte ha något produktionsbortfall.

De flesta som utsätts för människohandel eller människoexploatering för tiggeri eller ändamål som rör arbetskraft är utländska medborgare. Under 2021 var det 38 personer utsatta för människoexploatering eller för människohandel för tvångsarbete eller tiggeri som fick

²¹⁰ MSB (2011).

²¹¹ Europeiska kommissionen (2020b), s. 75.

²¹² Reed m.fl. (2018).

stöd via återvändarprogrammet för att kunna återvända till sitt hemland.²¹³ Vi vet inte om de som inte tagit del av detta stöd är kvar i Sverige. Vissa kan ha rest till hemlandet utan stöd, eller så kan de, när förundersökningen läggs ner, på nytt utnyttjas i kriminella sammanhang.

Tabell 3.27 sammanställer de antaganden som görs för produktionsbortfallet. Av de 120 anmälda brotten som rör vuxna antar vi att 77 respektive 43 rör personer som skulle ha arbetat (64 procent) respektive inte ha arbetat (36 procent) om arbetskraftsexploateringen inte hade ägt rum. För att inte riskera överskatta eventuella kostnader som uppstår på grund av produktionsbortfall räknar vi endast produktionsbortfallet för de personer som vi antar är kvar i Sverige efter en anmälan.

Vi utgår ifrån att de 38 personerna som fick stöd via återvändarprogrammet 2021 kunde återvända till sitt hemland. En del av dessa 38 personer kan naturligtvis ha ett produktionsbortfall, men eftersom vi saknar information om huruvida de arbetar eller ej, om de erhållit stöd men ändå befinner sig kvar i Sverige eller om de senare har återvänt till Sverige, så avstår vi från att räkna på ett produktionsbortfall för dessa personer för tiden efter exploateringsperioden. De redovisade kostnaderna kan därmed ses som en nedre gräns för de totala kostnaderna.

Av tabell 3.27 framgår att det då återstår 82 anmälningar som rör vuxna som inte har fått något stöd via återvändarprogrammet 2021. Dessa antas vara kvar i Sverige, varav 62 procent (51 personer) antas ha kontakt med någon myndighet.²¹⁴ Sannolikheten att det uppstår ett produktionsbortfall då den enskilde arbetar men är i kontakt med någon svensk myndighet är högre bland dem som är kvar i Sverige. Av de 82 anmälda fallen som antas vara kvar i Sverige efter en anmälan så antar vi alltså att vissa både arbetar och har kontakt med en myndighet (se tabellen).

Det uppstår även ett produktionsbortfall efter exploateringsperioden på grund av fysisk och psykisk ohälsa. Utifrån en försiktighetsprincip har vi även för detta produktionsbortfall utgått från de personer som vi antar är kvar i Sverige efter en anmälan. Vi gör även ett ytterligare antagande om att de i vart fall har ett ettårigt

²¹³ Enligt uppgifter från Jämställdhetsmyndigheten fick 32 personer utsatta för människohandel eller människoexploatering för tvångsarbete och 6 personer utsatta för tiggeri stöd via återvändarprogrammet, se även Jämställdhetsmyndigheten (2022b).

²¹⁴ Se tabell 3.25.

giltigt arbetstillstånd. Tillståndens giltighetstid varierar beroende på grund för bosättning. Personer som är varaktigt bosatta i ett annat land inom EU eller EES har i regel uppehålls- och arbetstillstånd i fem år, medan gäststuderandes arbetstillstånd kan variera från halvårs- till tvåårstillstånd beroende på studiernas syfte.

I likhet med Europeiska kommissionen antar vi att 48 och 30 procent av brottsoffren är utsatta för fysiskt respektive sexuellt våld.²¹⁵ En ytterligare andel, 14 och 35 procent av dem som har varit utsatta för fysiskt respektive sexuellt våld, antas få långsiktiga fysiska och psykiska skador på grund av våldet som innebär att de får en kraftigt reducerad arbetskapacitet. Det motsvarar 6 och 9 personer som vi antar har blivit utsatta för fysiskt respektive sexuellt våld och får en reducerad arbetskapacitet så att det uppstår ett produktionsbortfall. Det finns emellertid en stor osäkerhet kring att uppskatta långsiktiga och indirekta kostnader som rör produktionsbortfall. Små justeringar i antaganden kan ge upphov till stora förändringar i resultaten för produktionsbortfallet. För att undvika sådana överskattningar beräknas produktionsbortfallet endast för ett år. De redovisade kostnaderna kan även i denna del ses som en nedre gräns för de verkliga kostnaderna.

Tabell 3.27 Antal med produktionsbortfall, endast vuxna

	De som arbetar	De som inte arbetar	Samtliga
Under exploateringsperioden			
Antal anmälda brott som rör vuxna	77	43	120
Vid kontakt med vården eller rättsväsendet			
Antal som är kvar i Sverige efter en anmälan	52	30	82
Antal som är kvar i Sverige och har kontakt med myndighet (62 procent av de som är kvar i Sverige)	33	18	51
Efter exploateringsperioden			
Antal som är kvar i Sverige efter en anmälan	52	30	82
Antal som upplever fysiskt våld (48 procent)	25	14	39
Varav antal som upplever långsiktig ohälsa p.g.a. våldet (14 procent av de som upplever fysiskt våld)	4	2	6
Antal som upplever sexuellt våld (30 procent)	16	9	25
Varav antal som upplever långsiktig ohälsa p.g.a. våldet (35 procent) av de som upplever sexuellt våld	6	3	9

Källa: Europeiska kommissionen (2020). Egna beräkningar.

²¹⁵ Europeiska kommissionen (2020b).

Produktionsbortfall – kostnadsberäkningar

I tabell 3.28 redovisas kostnaderna för produktionsbortfall som uppstår under exploateringsperioden. Produktionsbortfallet för gruppen som antas ha en anställning har beräknats utifrån den lägsta månadslönen före skatt en arbetsgivare kan erbjuda en arbetstagarare med arbetstillstånd, vilket under 2021 var 13 000 kronor.²¹⁶ Omvandlat till en årsbruttolön, som inkluderar semestertillägg och arbetsgivaravgifter, blir det årliga produktionsbortfallet för den arbetade tiden cirka 207 000 kronor. Enligt uppgifter från Konjunkturinstitutet arbetar man i genomsnitt 1 915 timmar på ett år), vilket innebär en bruttokostnad för arbete på 108 kronor per timme.²¹⁷ Vi har även räknat på alternativkostnaden för de icke-arbetade timmarna. Personer som inte arbetar har ett produktionsbortfall när de inte kan bidra till exempelvis sysslor i hemmet. Kostnader för det obetalda arbetet har enligt tidigare studier uppskattats till cirka 66 kronor per timme.²¹⁸ Eftersom man i genomsnitt sover cirka 8 timmar per dag och arbetar i genomsnitt 7,6 timmar per dag, bedömer vi att de resterande timmarna på dygnet det vill säga 8,4 timmar per dag utgör timmar för det obetalda arbetet.²¹⁹

I studien av Reed med flera (2018) har det framkommit att de intervjuade brottsoffren i genomsnitt varit utsatta för människohandel och människoexploatering i 234 dagar. Om vi multiplicerar produktionsbortfallet per dag med antalet dagar man har varit utsatt för exploateringen fås produktionsbortfallet som uppstår under exploateringsperioden. Per person blir kostnaden för produktionsbortfallet i genomsnitt cirka 295 000 kronor och den totala kostnaden blir cirka 35 miljoner kronor.

²¹⁶ SOU 2021:88, s. 143 f.

²¹⁷ Olofsson & Hjalte (2020).

²¹⁸ Se exempelvis Olofsson och Hjalte (2020), s. 14.

²¹⁹ Det är en skillnad från studien av Reed m.fl. (2018) som antar att personer som inte har ett lagligt arbete eller som inte arbetar har ett produktionsbortfall under hela dygnet.

Tabell 3.28 Kostnader för produktionsbortfall under exploateringsperioden

	De som arbetar	De som inte arbetar	Samtliga
Andel som arbetar respektive inte arbetar (%)	64	36	
Antal arbetstimmar per dag (timmar/dag)	7,6	0	
Antal timmar obetalt arbete (timmar/dag)	8,4	16	
Lägsta årsbruttolön lagligt arbete (kr/år)	206 852	–	
Timbruttokostnad för arbete (kr/tim.)	108		
Timkostnad för obetalt arbete (kr/tim.)	66	66	
Produktionsbortfall per dag (kr/dag)	1 375	1 056	
Antal dagar exploaterad	234	234	234
Antal personer	77	43	120
Produktionsbortfall per person (kr/person)	321 806	247 104	295 038
Total kostnad (kr)	24 779 062	10 625 472	35 404 534

Anm.: Beräkningarna baseras på ett antagande från Reed m.fl. (2018) om att 64 procent av brottsoffren skulle ha haft en anställning om de inte hade blivit exploaterade. Den lägsta månadslönen för lagligt arbete en arbetsgivare kan erbjuda en arbetstagare med arbetstillstånd 2021 var enligt Migrationsverkets uppgifter 13 000 kronor (motsvarande 156 000 kronor i bruttoårslön). Bruttoårslönen har adderats med semestertillägg och arbetsgivaravgift på 31,42 procent för 2021, vilket blir 206 852 kronor per år. Det genomsnittliga antalet arbetade timmar per dag var enligt Konjunkturinstitutets uppgifter 7,6 timmar. Timkostnaden för obetalt arbete antas uppgå till 66 kronor per timme. Det genomsnittliga antalet månader som arbetskraftsexploaterad är enligt Europeiska kommissionen (2020b) cirka 7,8 månader (motsvarande 234 dagar).

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 3.29 redovisas kostnaderna för produktionsbortfall som uppstår när brottsoffret är i kontakt med värden eller rättsväsendet. Även detta produktionsbortfall har beräknats separat för den andel som vi antar skulle ha haft en anställning och för den andel som vi antar inte skulle ha arbetat. I Reed med flera (2018) framkommer genom intervjuer med experter inom människohandel och människoexploatering att det totala antalet dagar som brottsoffer i genomsnitt är i kontakt med vård eller rättsväsendet uppgår till 134. Antalet dagar gånger produktionskostnaden för de som arbetar respektive de som inte arbetar blir i genomsnitt 169 000 kronor per person. Den totala kostnaden för produktionsbortfallet när brottsoffret är i kontakt med värden eller rättsväsendet uppgår till cirka 9 miljoner kronor.

Tabell 3.29 Kostnader för produktionsbortfall när brottsoffret är i kontakt med vården eller rättsväsendet

	De som arbetar	De som inte arbetar	Samtliga
Andel som arbetar respektive inte arbetar (%)	64	36	
Produktionsbortfall per dag (kr/dag)	1 375	1 056	
Antal dagar totalt för kontakt med vård m.m.	134	134	
Antal personer	33	18	82
Produktionsbortfall per person (kr/person)	184 282	141 504	168 834
Total kostnad (kr)	6 081 306	2 547 072	8 628 378

Anm.: Beräkningarna baseras på ett antagande från Reed m.fl. (2018) om att 64 procent av brottsoffren skulle ha haft ett lagligt arbete om de inte hade blivit exploaterade.

Källa: Reed m.fl. (2018). Egna beräkningar.

I tabell 3.30 redovisas kostnaderna för produktionsbortfall som uppstår efter exploateringsperioden. Som vi tidigare beskrivit är det endast en andel av de utsatta som får ett långsiktigt produktionsbortfall. Den andel som antas få ett långsiktigt produktionsbortfall utgörs av den andel som för det första varit utsatt för fysiskt eller sexuellt våld (48 respektive 30 procent), för det andra fått en långsiktig skada på grund av våldet som innebär att de inte kan arbeta (14 respektive 35 procent) och för det tredje är kvar i Sverige.²²⁰ Enligt Europeiska kommissionen varar de långsiktiga negativa effekterna av fysiskt och sexuellt våld 10,6 respektive 17 år. Under dessa år har brottsoffer kraftigt reducerad arbetskapacitet och är i behov av ekonomiskt stöd.²²¹ Eftersom de flesta brottsoffer i Sverige endast har ett tillfälligt uppehålls- och arbetstillstånd beräknas produktionsbortfallet endast för ett år för de som får långsiktiga effekter. Det genomsnittliga produktionsbortfallet för dessa individer uppgår sammanlagt till cirka 6 miljoner kronor.

²²⁰ Andelarna baseras på resultat som framgår i studien av Reed m.fl. (2018).

²²¹ Europeiska kommissionen (2020b).

Tabell 3.30 Kostnader för produktionsbortfall efter exploateringsperioden

	De som arbetar	De som inte arbetar	Samtliga
Totalt produktionsbortfall per år	414 168	385 440	
Antal personer – p.g.a. fysiskt våld	4	2	6
Antal personer – p.g.a. sexuellt våld	6	3	9
Produktionsbortfall p.g.a. fysiskt våld	1 656 672	770 880	2 427 552
Produktionsbortfall p.g.a. sexuellt våld	2 485 008	1 156 320	3 641 328
Total kostnad (kr)	4 141 680	1 927 200	6 068 880

Anm.: Beräkningarna baseras på ett antagande från Reed m.fl. (2018) om att 64 procent av brottsoffren skulle ha haft en anställning om de inte hade blivit exploaterade. Produktionsbortfallet per dag för de arbetade dagarna är 1 903 kronor och för dagar då man inte arbetar (obetalt arbete) är 1 584 kronor. Beräkningarna utgår från Konjunkturinstitutets uppgifter om att antalet arbetade timmar per dag är 7,6 timmar, 252 dagar på ett år. Det innebär att 113 dagar på ett år är arbetsbefriade dagar. Beräkningar för produktionsbortfallet för en arbetsbefriad dag utgår från SCB:s beräkningar av timkostnaden för obetalt arbete som uppgår till 66 kronor per timme.

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 3.31 sammanställer vi slutligen samtliga kostnader för produktionsbortfallet som uppstår under exploateringsperioden, vid kontakt med sjukvården eller rättsväsendet samt efter exploateringsperioden. Sammanställningen visar att produktionsbortfallet som inträffar under exploateringsperioden uppgår till sammanlagt cirka 35 miljoner kronor. Efter exploateringsperioden, då de drabbade behöver uppsöka vård och vara i kontakt med rättsväsendet, blir det totala bortfallet cirka 9 miljoner kronor. Dessa kostnader har beräknats för de 82 personerna som vi antar är kvar i Sverige. En andel av dessa personer antar vi får långsiktiga negativa effekter på grund av fysisk och psykisk ohälsa som leder till ett produktionsbortfall efter exploateringsperioden. Produktionsbortfallet som uppstår efter exploateringsperioden uppgår till cirka 6 miljoner kronor. Det totala produktionsbortfallet som inträffar under, vid kontakt med sjukvård och rättsväsendet, samt efter exploateringsperioden uppgår totalt till 50 miljoner kronor.

Tabell 3.31 Sammanställning av kostnader för produktionsbortfall

2021	Total kostnad
Under exploateringsperioden	35 404 534
Vid kontakt med sjukvård och rättsväsendet	8 628 378
Efter exploateringsperioden	6 068 880
Summa (kr)	50 101 792

Källa: Egna beräkningar.

Kostnader för förebyggande arbete, koordinering och samarbete

Uppgifter som ligger till grund för att uppskatta kostnader för förebyggande arbete, koordinering och samarbete som rör människohandel och människoexploatering har inhämtats från Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet och Migrationsverket. Respektive myndighet har gjort en ungefärlig kostnadsbedömning på utgifter som uppstod under 2021 som avsåg myndighetens eget förebyggande arbete mot människohandel och människoexploatering, samt kostnader som innebar koordinering och samarbete med andra aktörer. Kostnadsuppgifterna är osäkra eftersom det är svårt för myndigheterna att uppskatta dessa kostnader. Till exempel har vi inte lyckats få med kostnader för andra aktörer såsom Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, arbetsmarknadens parter, kommunerna, länsstyrelserna eller regionerna. Som beskrivs tidigare i detta avsnitt avsätter även regionkoordinatorerna en hel del arbetstid som rör koordinering och samarbete med andra aktörer. De kostnader som redovisas här kan därför ses som en nedre gräns för de kostnader som kan finnas inom detta kostnadsslag.

Brottsförebyggande rådet uppger att myndighetens utgifter för mer stödjande brottsförebyggande arbete varierar stort beroende på om de har en pågående studie på ett visst tema. Under 2021 arbetade myndigheten med att sätta en forskningsstudie om människoexploatering inom städbranschen. Kostnaden för forskningsstudien uppgick till cirka 1,5 miljoner.

Migrationsverket har ett uppdrag från regeringen att bistå i arbetet mot människohandel och liknande brott. Det gäller i alla processer och alla medarbetare har i uppdrag att bidra. Uppdraget redovisas särskilt i verkets årsredovisning. Utbildningar genomförs löpande för både gamla och nya medarbetare och syftar bland annat till att förbättra förmågan att identifiera brottsoffer och arbeta på ett sätt

som överensstämmer med Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Möjligheten att identifiera offer för människohandel inom arbetstillståndsprocessen är begränsad, delvis på grund av att processen är digital. I arbetets tillståndsprocess finns därför en särskild samordnare utsedd. Migrationsverket uppger att de har ett gott samarbete med regionkoordinatorerna och Polismyndigheten. Migrationsverket bedömer till exempel att det i september 2022 fanns cirka 250 ärenden där det finns misstanke om människohandel. Det är svårt för myndigheten att uppskatta kostnaderna för Migrationsverkets arbete mot människohandel eftersom det är ett ansvar för samtliga medarbetare. Dock finns det fyra årsarbetskrafter som särskilt arbetar med dessa frågor. Sammantaget uppskattar Migrationsverket att myndighetens kostnader 2021 inom detta kostnadsslag uppgick till cirka 4 miljoner kronor.

Polismyndighetens kostnader för brottsförebyggande arbete mot människohandel och människoexploatering bygger på en intern kostnadsberäkning som inkluderar strategiskt och analytiskt arbete, deltagande på seminarier, möten och resor och brottsförebyggande arbete i direkt anslutning till förundersökningar och brottsanmälan. Beräkningen visar att 52 till 57 årsarbetskrafter ägnar sig åt sådant brottsförebyggande arbete på både nationell och regional nivå. Lönekostnaden per årsarbetskraft uppskattas variera mellan 700 000 och 900 000 kronor per år, vilket innebär att kostnaderna kan variera mellan 36–51 miljoner kronor per år. Den genomsnittliga kostnaden bedömer myndigheten uppgå till nästan 44 miljoner kronor.

Tabell 3.32 sammanställer de kostnader som har inhämtats från Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet och Migrationsverket. Den totala kostnaden för förebyggande arbete, koordinering och samarbete som berör dessa myndigheter uppgår till cirka 49 miljoner kronor, där Polismyndigheten står för den största delen av kostnaden. Per person för de 152 anmälda fallen uppgår kostnaden till cirka 323 000 kronor.

Tabell 3.32 Kostnad för förebyggande arbete, koordinering och samarbete

2021	Total kostnad (kr)
Brottsförebyggande rådet	1 500 000
Migrationsverket	4 000 000
Polismyndigheten	43 516 101
Summa	49 016 101

Källa: Underlag från Brå, Migrationsverket och Polismyndigheten.

Indirekta kostnader (immateriella)

Kostnader för mänskligt lidande till följd av fysisk och psykisk ohälsa

Personer som utsätts för arbetskraftsexploatering lider i hög grad av såväl fysisk som psykisk ohälsa.²²² Enligt Europeiska kommissionen pågår arbetskraftsexploatering i genomsnitt under 7,8 månader.²²³ Deras analys visar vidare att ungefär 48 procent av de som blir utsatta för arbetskraftsexploatering upplever fysiskt våld, 30 procent upplever sexuellt våld och 59 procent upplever hot och tvång.²²⁴ De hänvisar till en brittisk undersökning som har intervjuat 150 personer som blivit utsatta för arbetskraftsexploatering (The Protect Study). Enligt undersökningen upplever alla drabbade rädsla, ungefär 30 procent får depression och 32 procent får posttraumatiskt stressyndrom (PTSD).²²⁵

Kostnadsberäkningar för fysisk och psykisk ohälsa handlar generellt om att försöka uppskatta ett monetärt värde på försämrad livskvalitet. Samtliga beräkningar av kostnader för fysiskt och psykiskt lidande som redovisas här baseras på uppgifter från tidigare studier.²²⁶ I tabell 3.33 sammanställs dessa uppgifter. Uppgifter om antalet gånger en viss fysisk skada förekommer baseras på undersökningar där man har frågat personer som nyligen blivit utsatta för arbetskraftsexploatering.²²⁷ Utifrån dessa uppgifter, tillsammans med uppgifter om antalet dagar som man har utsatts för arbetskraftsexploatering, har man beräknat sannolikheten för att det fysiska våldet inträffar en given dag under exploateringsperioden. Enligt uppskattningarna är den genomsnittliga tiden som arbetskraftsexploatering förekommer 274 dagar.²²⁸ Tabellen sammanställer således antalet tillfällen som en viss fysisk skada har förekommit under exploateringsperioden, sannolikheten att den fysiska skadan inträffar en given dag under arbetskraftsexploatering (SLH) och det genomsnittliga antalet dagar som det fysiska våldet förekommer (DUR). Tabellen återger även tidigare studiers uppskattade värde på försämrad livskvalitet till följd av en viss fysisk skada (QALY).²²⁹

²²² Europeiska kommissionen (2020b), s. 39 f.

²²³ Europeiska kommissionen (2020b), s. 78.

²²⁴ Europeiska kommissionen (2020b), s. 40 och bilaga, s. 113.

²²⁵ Europeiska kommissionen (2020b), s. 92.

²²⁶ Reed m.fl. (2018) och Europeiska kommissionen (2020b).

²²⁷ Reed m.fl. (2018).

²²⁸ Reed m.fl. (2018).

²²⁹ Reed m.fl. (2018).

Tabell 3.33 Förekomst av fysiskt våld och försämrad livskvalitet

Typ av fysiskt våld	Antal gånger det förekommer	Sannolikhet att det inträffar (SLH)	Antal dagar (DUR)	Försämrad livskvalitet (QALY)
Mindre blåmärke	0,44	0,161 %	10,5	2,6 %
Allvarlig skada	0,21	0,077 %	21,0	5,2 %
Rivsår	0,16	0,058 %	2,2	0,2 %
Skärsår	0,21	0,077 %	8,8	0,6 %
Knivhugg	0,03	0,011 %	21,0	10,3 %
Brutna ben	0,05	0,018 %	42,0	10,3 %
Näsblod	0,05	0,018 %	1,0	0,6 %
Bruten näsa	0,05	0,018 %	21,5	6,7 %
Utslagna tänder	0,01	0,004 %	7,0	3,4 %
Trasig tand	0,01	0,004 %	7,0	1,7 %
Ur led	0,02	0,007 %	56,2	6,2 %
Hjärnskakning	0,02	0,007 %	12,2	11,0 %
Interna skador	0,01	0,004 %	21,0	5,2 %
Ansiktsskador	0,01	0,004 %	8,8	0,6 %
Övriga skador	0,06	0,022 %	7,0	0,8 %

Anm.: För att beräkna viktningssvariabeln som är den reducerade livskvaliteten under ett levnadsår till följd av en viss ohälsa eller våldsinslag tillämpas följande ekvation: $SLH \cdot DUR \cdot 274/365 \cdot QALY$.

Källa: Reed m.fl. (2018) och Europeiska kommissionen (2020b). Egna beräkningar.

Med hjälp av de uppgifterna som redovisas ovan, i kombination med en viktningssvariabel, kan man beräkna den uppskattade kostnaden för en viss våldshändelse per brottsoffer.²³⁰ Beräkningarna utgår också från ett monetärt uppskattat värde av ett statistiskt levnadsår, som kan ses som ett värde på människors betalningsvilja för att få ett ytterligare levnadsår.²³¹ I de tidigare studierna används ett mått som uppgår till 75 000 euros, vilket motsvarar 760 868 kronor med 2021 års växelkurs.²³² Vi använder oss därför av ett värde för ett statistiskt levnadsår som uppgår till 760 868 kronor. I tabell 3.34 sammanställs kostnaderna för det mänskliga lidandet som uppstår till följd av de fysiska skadorna. De uppskattade kostnaden uppgår till 1 729 kronor per person och sammanlagt till cirka 263 000 kronor.

²³⁰ Viktningssvariabeln finns i studien av Reed m.fl. (2018). Det är emellertid viktigt att betona att val av viktningssvariabler har stor betydelse för kostnader för fysisk och psykisk ohälsa, se Europeiska kommissionen (2020b), s. 124–127.

²³¹ Se en generell beskrivning av värdet av liv i exempelvis Hultkrantz och Svensson (2006) och Hultkrantz (2020).

²³² Beräkningar på värdet av ett livsår med god hälsa baseras på uppskattningar av individers vilja att betala för en lägre mortalitetsrisk dividerat med riskreducering. En sådan beräkning är inte ett mått på värdet av ett liv i sig utan snarare ett monetärt värde på den genomsnittliga viljan av att acceptera en något högre eller lägre risk. Se Europeiska kommissionen (2020b), s. 123.

Tabell 3.34 Kostnader för mänskligt lidande till följd av de fysiska skadorna

Typ av fysiskt våld	Kostnad per person	Total kostnad
Mindre blåmärke	251	38 104
Allvarlig skada	478	72 618
Rivsår	1	222
Skärsår	23	3 497
Knivhugg	135	20 548
Brutna ben	451	68 495
Näsblod	1	94
Bruten näsa	150	22 859
Utslagna tänder	5	755
Trasig tand	2	377
Ur led	145	22 085
Hjärnskakning	56	8 524
Interna skador	23	3 458
Ansiktsskador	1	167
Övriga skador	7	1 066
Summa	1 729	262 868

Anm.: Beräkningarna utgår från ett värde av 760 868 kronor för ett statistiskt levnadsår i enlighet med Europeiska kommissionen (2020b).

Källa: Reed m.fl. (2018) och Europeiska kommissionen (2020b). Egna beräkningar.

Immateriella kostnader för försämrad livskvalitet som uppstår till följd av fysiskt våld utgör generellt en mindre kostnad än de som uppstår till följd av psykisk ohälsa. Europeiska kommissionen (2020b) visar att våldet och utsattheten har långtgående effekter på den psykiska ohälsan. I tabell 3.35 redovisas den totala kostnaden för det psykiska lidandet som uppstår till följd av exploateringen. Kostnaden per person och år har beräknats genom att multiplicera de tre första kolumnerna i tabell 3.35 med varandra samt med det uppskattade värdet för ett statistiskt levnadsår (760 868 kronor).²³³ Per person blir kostnaden cirka 2,4 miljoner kronor och totalt cirka 365 miljoner kronor.

²³³ Med andra ord multipliceras följande variabler: SLH*QALY*DUR*760 868 kronor, vilket blir den genomsnittliga kostnaden för fysiskt lidande per person och år. Uppgifterna i tabellen är tagna från Reed m.fl. (2018).

Tabell 3.35 Kostnader för psykiskt lidande

Typ av ohälsa	Sannolikhet att det inträffar (SLH)	Försämrad livskvalitet (QALY)	Antal år (DUR)	Kostnad per person och år	Total kostnad
Drogmissbruk	5 %	47,9 %	5	91 114	13 849 319
Alkoholmissbruk	28 %	37,3 %	5	397 325	60 393 441
Rädsla/ångest	100 %	13,3 %	3	303 586	46 145 122
Depression	100 %	39,6 %	5	1 506 519	228 990 833
Ryggsmärta	75 %	5,4 %	3	92 445	14 051 710
Undernäring	100 %	0,8 %	2	12 174	1 850 431
Summa				2 403 164	365 280 857

Källa: Reed m.fl. (2018) och Europeiska kommissionen (2020b). Egna beräkningar.

I tabell 3.36 sammanställs kostnaderna som uppstår till följd av både de fysiska skadorna och den psykiska ohälsan. Beräkningarna visar att kostnaden för det mänskliga lidandet uppgår till cirka 2,4 miljoner kronor per person som drabbas. Den totala kostnaden uppgår till cirka 366 miljoner kronor.

Tabell 3.36 Sammanställning av kostnader för fysisk och psykisk ohälsa

	Per person	Total kostnad
Kostnader för fysiska skador	1 729	262 868
Kostnader för psykisk/mental ohälsa	2 403 164	365 280 857
Summa (kr)	2 404 893	365 543 725

Källa: Reed m.fl. (2018) och Europeiska kommissionen (2020b). Egna beräkningar.

Mörkertal och underskattning av kostnaderna

Som vi redogör för i SOU 2022:36 finns det ett stort mörkertal när det gäller hur många arbetstagare som blir utnyttjade i arbetslivskriminella sammanhang. Att bedöma hur stort mörkertalet är och i vilken utsträckning de redovisade kostnaderna är en underskattning av de faktiska kostnaderna är i princip omöjligt. För det första har myndigheter olika rutiner och processer för att bedöma om ett ärende handlar om människohandel eller människoexploatering.²³⁴ Det innebär att uppgifter om antalet potentiella offer för människohandel och människoexploatering som kommer till myndigheternas kännedom kan skilja sig åt från de uppgifter som senare registreras i den

²³⁴ Riksrevisionen (2020).

officiella statistiken. För det andra kan handläggare vid myndigheter göra olika bedömningar om ett ärende handlar om sexuell exploatering, exploatering för arbetskraft, multipel exploatering, tiggeri, tvångsäktenskap eller någon annan form av exploatering. Riksrevisionen har till exempel visat att antalet anmälda eller konstaterade fall av arbetskraftsexploaterade personer varierar kraftigt mellan myndigheterna. Antalet registrerade anmälda fall varierade mellan 40 och 300 hos de olika myndigheterna under 2019.

Många av de utsatta personerna vill eller vågar inte anmäla sin situation till myndigheterna på grund av otillräcklig kunskap om sina rättigheter samt på grund av rädsla för hot och våld från den arbetsgivare som utnyttjar dem och för att bli utvisad från Sverige. En rapport av Frälsningsarmén bekräftar bilden av ett stort mörkertal.²³⁵ Enligt rapporten har ungefär hälften av de personer utsatta för arbetskraftsexploatering som Frälsningsarmén har påträffat under 2021 inte haft någon kontakt med myndigheter i Sverige. Av de som däremot har gjort en polisanmälan har endast 11 procent fått en särskild representant och 7 procent har fått en formell reflektionsperiod i enlighet med 5 kap. 15 § utlänningslagen. Enligt Frälsningsarmén är det framför allt rädslan för att bli utvisad från Sverige som hindrar utsatta personer från att anmäla sin situation eller delta i rättsprocesser. Eftersom tillfälliga uppehållstillstånd endast kan ges under vissa förutsättningar till potentiella brottsoffer som deltar i rättsliga processer och där en förundersökning inleds finns det risk för att man inte får stanna i landet om förundersökningen läggs ner eller om det saknas tillräckliga bevis.

Sammanställning av kostnader

I tabell 3.37 redovisas en sammanställning av såväl direkta som indirekta kostnader för de former av människohandel och människoexploatering som studeras. Tabellen visar att den genomsnittliga kostnaden uppgår till cirka 3,3 miljoner kronor per person som utsätts. De indirekta kostnaderna för det mänskliga lidandet som uppstår till följd av hot, våld, psykisk ohälsa och utsatthet utgör den största kostnadsposten. Multiplikerat med 152 anmälda brott, ger det en total kostnad på knappt en halv miljard kronor. Vi bedömer

²³⁵ Frälsningsarmén (2022).

att uppskattade kostnader som baseras på anmälda brott leder till en kraftig underskattning då det faktiska antalet utsatta individer sannolikt är betydligt fler. Baserat på rapporter från Polismyndigheten, Frälsningsarmén och Plattformen civila Sverige mot människohandel, som vi diskuterat ovan, gör vi antagandet att vår kostnadsskattning bör dubbleras.

Till detta kommer att vi saknar uppgifter om många kostnadsposter.

Om vi multiplicerar alla kostnadsposter med två fås en total kostnad som uppgår till nästan 1 miljard kronor. Det är som sagt en högst osäker kostnadsbedömning eftersom uppräknningen inkluderar personer som kanske aldrig kommer att vara i kontakt med myndigheter, rättsväsendet eller sjukvården. I dessa fall uppstår troligtvis inga direkta kostnader för berörda instanser, utan främst indirekta kostnader för individerna som drabbas. Kostnaden i tabell 3.37, som bygger på vårt antagande om mörkertalet, bör kanske snarare ses som en indikativ kostnad på eventuella kostnader som skulle kunna uppstå.

Tabell 3.37 Sammanställning av kostnader för människohandel och människoexploatering

	Kostnad per person (kr)	Total kostnad (kr)	Total kostnad inkl. mörkertal (kr)
Direkta (materiella) kostnader			
Rättsväsendet	40 767	6 196 584	12 393 163
Polismyndigheten	37 241	5 660 607	11 321 213
Åklagarmyndigheten	3 116	473 690	947 380
Sveriges Domstolar	410	62 285	124 570
Särskilda insatser till brottsoffer	75 111	11 416 874	22 833 748
Sjukvårdskostnader	103 158	15 679 971	31 359 942
Indirekta (materiella) kostnader			
Produktionsbortfall	329 617	50 101 792	100 203 584
Varav under exploateringsperioden	232 925	35 404 534	70 809 068
Varav i kontakt med vård/rättsväsendet	56 766	8 628 378	17 256 756
Varav efter exploateringsperioden	39 927	6 068 880	12 137 760
Förebyggande arbete m.m.	322 474	49 016 101	98 032 202
Indirekta (immateriella) kostnader			
Fysisk och psykisk ohälsa	2 404 893	365 543 736	731 087 450
Varav kostnader för fysisk skada	1 729	262 868	525 736
Varav kostnader för psykisk ohälsa	2 403 164	365 280 857	730 561 714
Summa	3 276 020	497 955 045	995 910 089

Källa: Egna beräkningar.

3.3 Skatter och avgifter

Arbetslivskriminella upplägg innebär typiskt sett att en verksamhetsutövare, själv eller tillsammans med andra, utnyttjar och exploaterar arbetskraft samt bryter mot lagar och avtal för att på kort sikt minska verksamhetens kostnader, vinna konkurrensfördelar och på så sätt få ut högre vinster. Det handlar i allmänhet om medvetna förfaranden som begås i vinstsyfte på bekostnad av anställdas arbetsvillkor och rättigheter, skatteunderlaget och välfärdssystemen.²³⁶

Arbetslivskriminalitet som rör skatter och avgifter sker främst i form av oredovisade löner och i form av underrapportering av löner eller av antal arbetade timmar. Företag kan även ansöka om anställningsstöd på felaktiga grunder, vilket kan leda till att de betalar lägre arbetsgivaravgifter än de borde. Sådana former av arbetslivskriminalitet har en direkt negativ påverkan på de offentliga finanserna.

I detta avsnitt gör vi en uppräknig för inkomståret 2021 av Skatteverkets rapport om oredovisade arbetsinkomster.²³⁷ Vi sammanställer även resultat från riskbaserade kontroller som Skatteverket genomförde under perioden 2020–2021. Avslutningsvis gör vi en beskrivning av hur arbetslivskriminalitet ger upphov till osund konkurrens mellan företagen och andra negativa konsekvenser för samhället.

3.3.1 Oredovisade löneinkomster

I detta avsnitt uppdaterar vi Skatteverkets rapport för att kunna göra en bedömning av de oredovisade löneinkomsternas storlek 2021. 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.

Arbetsinkomster avser alla inkomster från tjänst, det vill säga både från anställning och inkomst från näringsverksamhet, medan löneinkomster avser endast inkomst från anställning (se även avsnitt 3.2.1 där vi förklarar skillnaden mellan arbetsinkomster och löneinkomster). Skatteverket fann att de oredovisade arbetsinkomsterna uppgick till 91 miljarder kronor per år. I det beloppet ingår också egenföreta-

²³⁶ Se vidare i delegationens tidigare delbetänkande, SOU 2022:36, s. 55 f.

²³⁷ Skatteverket (2020).

gares arbetsinkomster. I våra beräkningar ingår enbart företag med fler än en anställd. Vi studerar alltså inte arbetsinkomster som härrör från egenföretagare.

I Skatteverkets rapport uppgår den totala storleken av oredovisade löneinkomster som rör företag med fler än en anställd till 75 miljarder kronor per år.²³⁸ Andelen oredovisade löneinkomster för företag med anställda presenteras i tabell 3.38.

Utifrån antagandet att andelen oredovisade löneinkomster är oförändrad på kort sikt så innebär det, allt annat lika, att de oredovisade löneinkomsternas storlek har ökat från cirka 75 miljarder kronor per år för perioden 2010–2016 till cirka 80 miljarder kronor 2021. I Skatteverkets rapport är offentlig sektor, bostadsrättsföreningar och ideella verksamheter exkluderade, eftersom de inte har varit föremål för skatterevisioner.²³⁹ Vi gör på samma sätt.²⁴⁰

Vår uppräknings av de oredovisade löneinkomsterna för 2021 motsvarar cirka 4,2 procent av de totala löneinkomsterna och 1,5 procent av BNP.²⁴¹ Osäkerheten i våra siffror beror på att vi inte har haft tillgång till Skatteverkets data om skatterevisioner. I stället har vi använt oss av data om deklarerade löneinkomster för 2021. Vi har antagit att andelen oredovisade löneinkomster som andel av de deklarerade löneinkomsterna är konstant över tid. Då vår uppräknings av de oredovisade löneinkomsterna för 2021 utgår från den metod som har tillämpats av Skatteverket, är det möjligt att resultatet skulle ha sett annorlunda ut om analysen hade baserats på en annan metod eller på uppdaterade data om Skatteverkets skatterevisioner.

²³⁸ Skatteverket (2020).

²³⁹ Skatteverket (2020).

²⁴⁰ Arbetsgivarna i dessa sektorer är ofta stora. Även om arbetslivskriminalitet kanske i teorin är ovanligare i sektorer där aktörer i allmänhet inte har ett direkt vinstsyfte, kan det förekomma oredovisade löner. Det kan i sin tur påverka exempelvis hur medlemsavgifterna tas ut för medlemmarna och leda till ett otillåtet utnyttjande av bidragssystemen. Även i sådana sektorer kan en organisation användas som brottsverktyg i arbetslivskriminella sammanhang. Se exempelvis Skatteverket (2022a).

²⁴¹ Enligt SCB uppgick Sveriges BNP till 5 440 miljarder kronor 2021.

Tabell 3.38 En uppräknig av oredovisade löneinkomster 2021 utifrån Skatteverkets rapport, efter företagsform

Företagsform (juridisk form)	Antal företag 2021 (tusental)	Redovisad löneinkomst 2021 (mdkr)	Andel oredovisad löneinkomst 2010–2016	Oredovisad löneinkomst 2021 (mdkr)	Oredovisad löneinkomst 2010–2016 (mdkr)
Anställda (Inkomst av tjänst)					
HB lönesumma <1 mnkr	3,2	1	24 %	0	1
HB lönesumma 1–5 mnkr	0,8	2	24 %	0	–
HB lönesumma >5 mnkr	0,1	6	24 %	1	–
AB lönesumma <1 mnkr	107	51	40 %	20	23
AB lönesumma 1–5 mnkr	80	177	26 %	46	38
AB lönesumma >5 mnkr	33	1 065	1 %	11	12
Finansiell sektor	0,2	35	0 %	0	0
Ekonomiska föreningar	3,2	16	5 %	1	0
Bostadsrättsföreningar	18	2	0 %	0	0
Offentlig sektor	0,7	553	0 %	0	0
Ideella föreningar m.m.	22	48	3 %	1	1
Övriga	–	–	9 %	–	0
Summa	268	1 956		80	75

Anm.: Uppdelat efter företagsform, redovisad och oredovisade löneinkomster. Här ingår inte enskilda näringsidkare som har inkomst från näringsverksamhet eller gruppen "övriga". Siffrorna är inte helt jämförbara mellan 2010–2016 och 2021. För 2021 års siffror är enskilda näringsidkare och gruppen "Övriga" exkluderade. För 2010–2016 är offentlig sektor, bostadsrättsföreningar och ideella företag exkluderade. Redovisad löneinkomst och oredovisad löneinkomst avser endast inkomst av tjänst och företag med anställda (fler än en kontrolluppgift). Avrundade siffror.

Källa: Skatteverket (2020) och egna beräkningar.

Om vi i stället tittar på uppskattade andelar oredovisad löneinkomst efter bransch blir resultatet något annorlunda. De uppräknade oredovisade löneinkomsterna för 2021 per bransch och verksamhet presenteras i tabell 3.39. Bransch- och verksamhetsindelningen av de deklarerade löneinkomsterna 2021 baseras på samma SNI-koder som används i Skatteverkets studie, så att de givna andelarna kan ligga till grund för beräkningen av de oredovisade löneinkomsterna. I tabell 3.39 framgår att de oredovisade löneinkomsterna uppgår till 115 miljarder kronor. Det motsvarar 8 procent av löneinkomsterna och 2,1 procent av BNP. Att de totala oredovisade löneinkomsterna blir större när vi studerar utifrån bransch och verksamhet beror främst på att vissa branscher är mer utsatta för svartarbete än andra och att dessa branscher har en större påverkan på det totala resultatet.

Av tabellen framgår också att de oredovisade löneinkomsterna är störst inom byggindustrin. Det framgår även att det i betydande utsträckning förekommer oredovisade löneinkomster inom ekonomiska och juridiska tjänster (Verksamheter inom juridik m.m.). Enligt uppgifter från Skatteverket handlar detta om en tillämpning av de så kallade 3:12-reglerna och det är tveksamt om förfarandena utgör arbetslivskriminalitet.²⁴² Därför är det rimligt att utesluta ekonomiska och juridiska tjänster.²⁴³ Utesluter vi dessa uppgår de oredovisade löneinkomsterna till cirka 94 miljarder kronor.

²⁴² De så kallade 3:12-reglerna är skatteregler för delägare i fåmansbolag som beskriver vad som gäller för utdelning och kapitalvinst i bolaget.

²⁴³ SNI-koder 69–74, 77–80 och 82.

Tabell 3.39 Oredovisade löneinkomster 2021 utifrån Skatteverkets skattade andelar för perioden 2010–2016, efter bransch

Bransch	Redovisad löneinkomst 2021 (mdkr)	Andel oredovisad löneinkomst	Oredovisad löneinkomst 2021 (mdkr)	Oredovisad löneinkomst 2010–2016 (mdkr)
Avloppsrening, avfallshantering	7	1 %	0	0
Bilservice	31	11 %	3	3
Byggindustri	144	17 %	25	18
El, gas, värme, vattenrening	20	1 %	0	0
Fastighetsförvaltning	33	15 %	5	3
Finans- och försäkringsverksamhet	65	2 %	1	1
Fiske	0	25 %	0	0
Hotell, camping m.m.	10	7 %	1	1
Hårvård och skönhetsalonger	3	30 %	1	1
Jordbruk	7	25 %	2	2
Livsmedel och tobakshandel	4	18 %	1	1
Lokalvård	38	12 %	5	3
Mineralutvinning	6	2 %	0	0
N/A	1	22 %	0	1
Restauranger och barer m.m.	28	11 %	6	5
Skogsbruk	6	23 %	1	1
Taxi	4	2 %	1	1
Tillverkningsindustrin	253	6 %	5	5
Utbildning, hälsa, sjukvård, veterinär	114	11 %	7	4
Verksamheter inom juridik m.m.	187	16 %	21	18
Vägtransport av gods	25	8 %	4	3
Övrigt parti- och detaljhandeln	187	3 %	15	11
Övrig transport-, magasinering och kommunikation	181	15 %	5	4
Övriga personliga tjänster	45	14 %	7	3
Summa	1 398		115	89

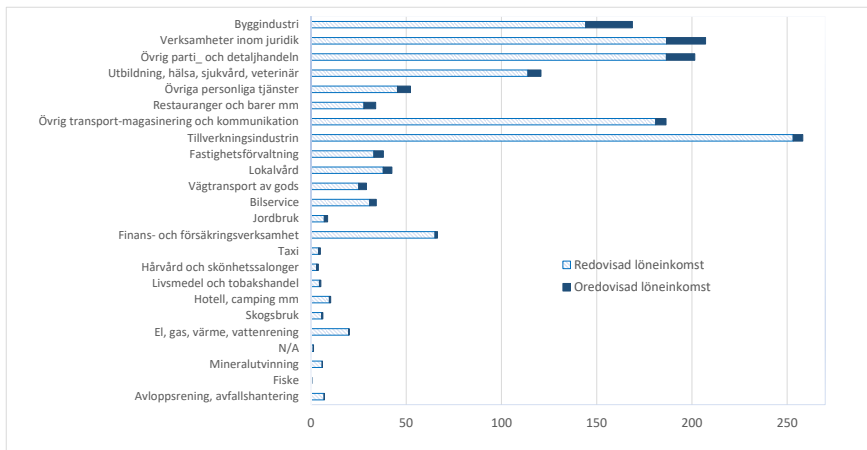
Anm.: Branschindelning redovisade och oredovisade löneinkomster. Siffrorna är inte helt jämförbara mellan 2010–2016 och 2021. För 2021 års siffror är offentlig sektor, bostadsrättsföreningar och ideella företag samt enskilda näringsidkare exkluderade medan för 2010–2016 är endast är offentlig sektor, bostadsrättsföreningar och ideella företag exkluderade. Redovisad och oredovisad löneinkomst avser endast inkomst av tjänst och företag med anställda (fler än en kontrolluppgift). Avrundade siffror.

Källa: Skatteverket (2020) och egna beräkningar.

I figur 3.3 illustreras bransch- och verksamhetsfördelningen av deklarerade löneinkomster och oredovisade löneinkomster. I figuren kan vi se att de oredovisade löneinkomsterna är störst inom bygg-

industrin, övrig parti- och detaljhandel samt hälsa, sjukvård och utbildning. Utifrån denna uppräknig ses de också som riskbranscher.

Figur 3.3 Redovisad och oredovisad löneinkomst efter bransch/verksamhet (mnkr), 2021



Anm.: Branschindelning redovisade och oredovisade löneinkomster, exklusive offentlig sektor, bostadsrättsföreningar, ideella företag, ekonomiska och juridiska tjänster, energisektorn samt enskilda näringsidkare. Redovisad löneinkomst och oredovisad löneinkomst avser endast inkomst av tjänst och företag med anställda (fler än en kontrolluppgift). Avrundade siffror.

Källa: Skatteverket (2020) och egna beräkningar.

Utifrån den uppräknig som presenteras i detta avsnitt bedöms de oredovisade löneinkomsterna för 2021 som kan kopplas till arbetslivskriminalitet ligga mellan 80 och 94 miljarder kronor. Bedömningen bygger på antaganden om att Skatteverkets uppskattade andelar oredovisade arbetsinkomster av totala deklarerade arbetsinkomster är rimliga och att andelen oredovisade arbetsinkomster inte förändras nämnvärt på sikt.

Oavsett metod och datatillgång kommer resultaten att vara svårtolkade över tid på grund av förändringar i samhället. Analysperioden för Skatteverkets rapport är 2010–2016. Det är troligt att rapportens resultat inte är generaliserbara till andra tidsperioder än de som har analyserats. De oredovisade inkomsternas andel av den redovisade löneinkomsten kan ha förändrats sedan 2016 på grund av förändringar i företagspopulationen och ändrade skatteregler. I tabell 3.40 ser vi att både arbetsinkomster och företagspopulationen i Sverige har ökat över tid. Mellan 2013 och 2021 har antalet företag ökat från

376 000 till 405 000. Företagssammansättningen kan därför ha förändrats vilket innebär att resultatet av oredovisade löneinkomster inom en given bransch eller företagsform bör tolkas med stor försiktighet. Vidare kan det vara så att de oredovisade inkomsternas andel av löneinkomsterna har minskat i de branscher där det har genomförts reformer för bättre regelefterlevnad och ökat där sådana reformer inte har genomförts.²⁴⁴ Det kan även vara så att myndighetsgemensamma satsningar mot arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet har en effekt över tid som påverkar andelen oredovisade och ”dolda” löneinkomster inom en viss bransch.

Tabell 3.40 Utveckling av de totala arbetsinkomsterna, företagspopulationen och timlöner, 2013–2021

Inkomstår	Deklarerad arbetsinkomst (mdkr)	Antal företag	Årlig löneökning (%)
2021	2 006	405 389	2,6
2020	1 892	397 241	2,1
2019	1 873	391 560	2,6
2018	1 803	381 302	2,6
2017	1 720	375 620	2,3
2016	1 641	369 354	2,4
2015	1 564	364 465	2,4
2014	1 498	383 750	2,8
2013	1 444	375 775	2,5
Genomsnitt 2013–2021	1 716	382 717	2,5

Anm.: Uppgifter om deklarerade arbetsinkomster och antal företag har hämtats från Skatteverkets hemsida. Antal företag avser antal uppgiftslämnare per år för arbetsgivardeklarationerna på individnivå (AGI). Den årliga löneökningen avser nominella timlöner.

Källa: Skatteverkets hemsida och Medlingsinstitutets hemsida, konjunkturlönestatistik.

Samtidigt finns det indikationer på att utvecklingen av de oredovisade arbetsinkomsternas andel av de redovisade arbetsinkomsterna är konstant över tid.²⁴⁵ Det tycks även gälla för skattefelets utveckling i förhållande till BNP.²⁴⁶ Utifrån dessa resultat är det rimligt att anta att även de oredovisade löneinkomsternas andel av de redovisade löneinkomsterna är relativt konstant över tid. De uppdaterade siffrorna för de oredovisade löneinkomsterna bedöms vidare vara i

²⁴⁴ Se till exempel Skatteverket (2020).

²⁴⁵ Se till exempel Skatteverket (2020).

²⁴⁶ Se till exempel Skatteverket (2021) om skattefelets storlek.

linje med en rimlig lönekostnadsökning för hela ekonomin. Om vi studerar löneökningen 2013–2021 som visas i tabell 3.40 ser vi att den årliga nominella löneutvecklingen legat runt 2,5 procent, vilket antyder en relativt konstant lönekostnadsutveckling över tid.

Sammanfattningsvis uppgick de oredovisade löneinkomsterna som kan kopplas till arbetslivskriminalitet 2021 till mellan 81 och 94 miljarder kronor, vilket antyder ett skattebortfall och en direkt vinst för företagen på 25,5–26,4 miljarder (om man antar att de skulle ha betalat full arbetsgivaravgift).

Riskbaserade kontroller

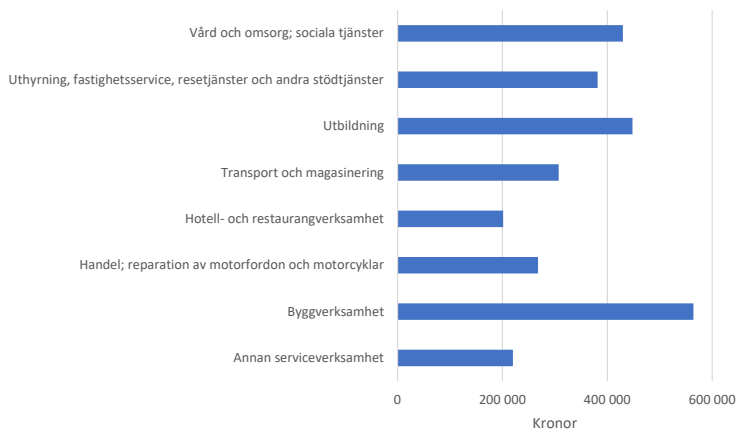
Skatteverket genomför regelbundet riskbaserade kontroller i olika branscher. Riskbaserade kontroller innebär att det utförs fler kontroller i branscher som kännetecknas av omfattande skatteundandragande. Detta innebär att resultat från kontrollerna inte går att extrapolera till resten av företagspopulationen för att få en heltäckande bedömning. Detta gäller i synnerhet resultaten i figur 3.4 som visar Skatteverkets genomsnittliga höjningar av arbetsgivaravgifter efter en riskbaserad kontroll för inkomståren 2020 och 2021. För att kunna avgränsa de oredovisade löneinkomsterna till att endast få med de som har stort sannolikhets att vara kopplade till arbetslivskriminella förfaranden gjordes i den norska studien ett antagande om att endast inkludera höjningar av arbetsgivaravgiften på minst 10 000 kronor och som uppgick till minst 30 procent av den arbetsgivaravgift som skulle ha redovisats till Skatteverket.²⁴⁷ Vi följer metoden i den norska studien och avgränsar oss till att endast studera höjningar på minst 10 000 och som uppgår till minst 30 procent av det belopp som skulle ha redovisats.

I figur 3.4 redovisas endast resultat för vissa branscher som enligt Skatteverket bedöms utgöra riskbranscher. Av de riskbaserade kontrollerna som Skatteverket genomförde under 2020–2021 hade de branscher som redovisas i figuren den högsta andelen kontroller. Figuren visar att den genomsnittliga höjningen av arbetsgivaravgiften för 2020–2021 var högst i byggindustrin, med nästan 600 000 kronor per kontrollerat företag. Det innebär oredovisade löneinkomster om 1 875 000 kronor. Hotell och restaurang har cirka 200 000 kronor i

²⁴⁷ Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

genomsnittliga höjningar av arbetsgivaravgiften, vilket innebär runt 625 000 kronor i oredovisade löneinkomster.

Figur 3.4 Resultat från riskbaserade kontroller. Skatteverkets genomsnittliga höjningar av arbetsgivaravgiften efter en kontroll, riskbranscher 2020–2021



Källa: Skatteverkets beräkningar.

3.3.2 Osund konkurrens

Vår analys ger i huvudsak en ögonblicksbild av omfattningen av arbetslivskriminalitet. Men på längre sikt leder arbetslivskriminalitet till dynamiska effekter, på grund av osund konkurrens. När företag sänker sina kostnader eller höjer sin omsättning med hjälp av arbetskriminella förfaranden kan de sälja sina tjänster billigare än de konkurrenter som följer reglerna. Detta får en rad negativa effekter. Skötssamma företag konkurreras ut vilket ökar andelen kriminella företag i den branschen och på den marknaden. Arbetslivskriminaliteten ökar då en del tidigare skötssamma företag väljer att själva tillämpa arbetslivskriminella förfaranden för att kunna priskonkurrera. Detta leder i sin tur till en direkt negativ påverkan på de offentliga finanserna genom lägre skatteintäkter och fler felaktiga utbetalningar. Det riskerar också att underminera skattemoralen och viljan att betala skatt, och leder i förlängningen till en spiral av negativa effekter för samhällsekonomin och näringslivet.²⁴⁸

²⁴⁸ Se bland annat Bygghandelskommissionen (2022), s. 45 och Svenskt Näringsliv (2021), s. 35.

Även om det är svårt att göra en bedömning av hur omfattande den osunda konkurrensen är så kan Skatteverkets årliga attitydundersökningar riktade mot företag ge en antydning om problemets omfattning. I SOU 2022:36 redogör vi för Skatteverkets attitydundersökningar av företagarnas uppfattning om skattefuskets konsekvenser.²⁴⁹ I Skatteverkets attitydundersökning för 2021 uppgav 16 procent av företagen att de i stor utsträckning är utsatta för konkurrens från andra företag inom branschen som skattefuskar. Av totalt cirka 1 292 000 företag som fanns registrerade hos SCB under 2021, skulle detta motsvara cirka 206 800 företag som upplever att de är utsatta för osund konkurrens. Vidare instämde 9 procent av företagen i att svarta löner ofta förekommer i branschen, vilket skulle motsvara cirka 116 000 företag.

Bland privatpersoner svarade 5 procent i Skatteverkets attitydundersökning för 2021 att de kan tänka sig att arbeta svart eller på annat sätt fuska med skatten om de vet att det inte kommer att upptäckas. Med utgångspunkt i den vuxna befolkningen enligt 2021 års siffror skulle detta motsvara cirka 413 000 personer.²⁵⁰ En stor del av svartarbetet i hushållssektorn utförs dock åt släktingar, grannar och vänner eller för egen räkning.²⁵¹

Branschupplade resultat för vissa frågor redovisas aggregerat för samtliga företag som har undersökts under perioden 2015–2020.²⁵² Inom lokalvård uppgav cirka 41 procent av företagen att svarta löner förekommer i branschen. Över hälften av företagen inom branscherna taxi, lokalvård, hår- och skönhetsvård upplevde att de var utsatta för konkurrens från företag som skattefuskar (figur 3.5). Det indikerar att vissa branscher är mer utsatta för osund konkurrens än andra.

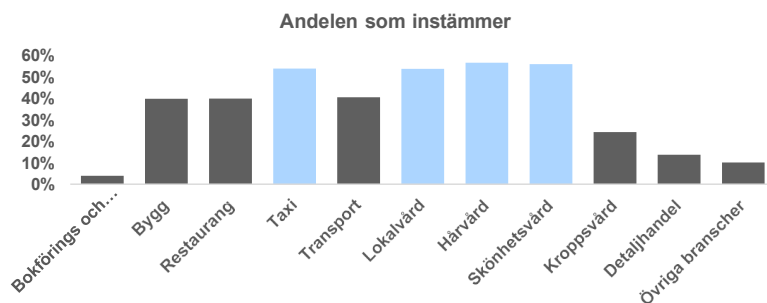
²⁴⁹ Se SOU 2022:36, s. 166.

²⁵⁰ Enligt SCB:s befolkningsstatistik 2021 uppgick den vuxna befolkningen (18 år och äldre) till 8 254 086 personer.

²⁵¹ Skatteverket (2021).

²⁵² Skatteverket (2021).

Figur 3.5 Andel företagare i procent som instämmer att de är utsatta för andra företag inom branschen som skattefuskar



Anm.: Avser andel företagare som under perioden 2015-2020 instämt i följande fråga: "Vårt företag är i stor utsträckning utsatt för företag inom branschen som skattefuskar". Bransch/verksamhet till höger är Bokförings- och revisionsbyråer.

Källa: Skatteverket (2021).

3.4 Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen

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 arbetstagar 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.²⁵³ Arbetslivskriminalitet som rör otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen undergräver samhällets strukturer och legitimitet samt förtroendet för välfärdssystemet.

Bestämmelser om bidragsbrott finns i bidragsbrottslagen (2007:612). För bidragsbrott döms den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp. Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som fattar beslut om bidrag och ersätt-

²⁵³ Se Arbetsmiljöverket m.fl. (2022) och SOU 2022:36, s. 65.

ningar är skyldiga att anmäla till polis eller åklagare om de misstänker att någon begått brott mot bidragsbrottslagen.²⁵⁴

Enligt den officiella kriminalstatistiken anmäldes 21 600 bidragsbrott under 2021 varav 68 procent avsåg brott mot Försäkringskassan. Antalet anmälda bidragsbrott har ökat med 157 procent sedan 2012.²⁵⁵ Det är inte ovanligt att det förekommer enskilda stora ärenden med många brott och hur många brott som anmäls styrs i hög grad av hur aktiva myndigheterna är i sin kontrollverksamhet. Som har beskrivits i avsnitt 3.1.1 är den officiella kriminalstatistiken inte utformad för att göra bedömningar av omfattning. Att antalet anmälda bidragsbrott har ökat kan vara ett resultat av en faktisk ökning av problemets omfattning, men det kan också vara ett resultat av en förbättrad kontrollverksamhet eller en ökad anmälningsbenägenhet hos myndigheterna.²⁵⁶

För att öka kunskapen om och få en bättre förståelse för omfattningen av arbetslivskriminalitet som rör området otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen sammanställer vi resultat från tidigare studier som har försökt bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar (avsnitt 3.4.1). Eftersom befintliga studier som rör felaktiga utbetalningar inte har ett riktat fokus på arbetslivskriminalitet har vi inhämtat underlag från två utbetalande myndigheter, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (avsnitt 3.4.2 respektive 3.4.3). Slutligen gör vi en bedömning av hur stor andel av de felaktiga utbetalningarna som rör arbetslivskriminalitet (avsnitt 3.4.4).

3.4.1 Sammanställning av tidigare studier

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen), som tillsattes 2016, hade i uppdrag att göra en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. Delegationen uppskattade att cirka 5,5 procent av alla utbetalningar (exklusive ålderspensionssystemet) från välfärdssystemen var felaktiga, vilket vid tiden för studien innebar att 18 miljarder kronor betalas felaktigt ut varje år.²⁵⁷ Osäkerhetsintervallet uppgick till 11–27 miljarder kronor,

²⁵⁴ 6 § bidragsbrottslagen (2007:612).

²⁵⁵ Se www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/bedragerier-och-ekobrott.html#Anmaldaekobrott. Hämtad 2023-01-31.

²⁵⁶ SOU (2022:37).

²⁵⁷ SOU 2019:59, s. 15.

eller 3,5–8 procent av de totala utbetalningarna. Med felaktig utbetalning avses en utbetalning från välfärdssystemen trots att villkoren för att ta del av ersättningen inte är uppfyllda.²⁵⁸ En felaktig utbetalning kan alltså bero på ett avsiktligt fel hos den enskilde eller ett oavsiktligt fel hos den enskilde eller den beslutande myndigheten.²⁵⁹

Det finns en utmaning i att ringa in hur stor andel av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen som kan sägas ha en koppling till arbetslivskriminalitet. Enligt definitionen handlar arbetslivskriminalitet i korthet om kvalificerade förfaranden av en verksamhetsutövare, själv eller tillsammans med andra, som rör arbetslivet. För att hitta de felaktiga utbetalningarna som har störst sannolikhet att ha en koppling till arbetslivskriminalitet kan vi därför börja med att försöka ringa in hur stor andel av utbetalningarna som är avsiktliga, därefter hur stor andel av dessa som är kvalificerade, och vidare hur stor andel av dessa som bedöms röra arbetslivet.

I likhet med tidigare utredningar konstaterar bidragsbrottsutredningen att det är svårt att göra en bedömning av hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är inom välfärdssystemen.²⁶⁰ En sådan bedömning spänner över flera utbetalningssystem och omfattar allt från oavsiktligt slarv till avancerade brottsupplägg. Att göra en bedömning av andelen avsiktliga felaktiga utbetalningar som kan antas utgöra kvalificerade förfaranden, i linje med delegationens definition av arbetslivskriminalitet, är förenat med flera osäkerhetsmoment. Exempelvis kan det vara svårt för de beslutande myndigheterna att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet.²⁶¹ Att utreda bidragsbrott tar också stora resurser i anspråk och myndigheterna har olika arbetssätt och system för att hantera misstänkta bidragsbrott. Enligt bidragsbrottsutredningen finns det en stor diskrepans mellan antalet uppskattade och antalet upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda. På samma sätt skiljer sig antalet upptäckta felaktiga utbetalningar orsakade av enskilda mycket från antalet anmälda respektive lagförda bidragsbrott. En stor andel polisanmälningar läggs ner då det inte går att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet.²⁶² Mörkertalet när det gäller

²⁵⁸ 2 § förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

²⁵⁹ Se även SOU 2022:37, s. 75.

²⁶⁰ SOU 2022:37, s. 357.

²⁶¹ Se exempelvis diskussionen som förs i SOU 2022:37, s. 333 f.

²⁶² SOU 2022:37, s. 341.

arbetslivskriminalitet som rör otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen kan därför vara stort.

Tabell 3.41 återger resultaten från tidigare studier som försökt uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar av vissa delar av välfärdssystemen. Enligt den bedömning som gjordes av KUT-delegationen är ungefär hälften av alla felaktiga utbetalningar avsiktliga.²⁶³ Av 18 miljarder kronor som uppskattas utgöra felaktiga utbetalningar årligen bedöms hälften, det vill säga 9 miljarder kronor, utgöra avsiktliga felaktiga utbetalningar per år. Enligt en tidigare studie av ESV motsvarar de avsiktligt felaktiga utbetalningarna ungefär en procent av de totala utgifterna.²⁶⁴

Att bedöma hur stor andel av de avsiktliga felaktiga utbetalningarna som kan sägas vara orsakade av kvalificerade förfaranden är emellertid svårt. Utredningen om kvalificerad välfärdsbrottslighet uppskattade att den anmälda kvalificerade brottsligheten – enligt deras beskrivning av kvalificerad välfärdsbrottslighet – uppgick till ungefär 500 miljoner kronor för perioden 2011–2015.²⁶⁵ Det motsvarar cirka 100 miljoner kronor per år och 84 procent av den anmälda välfärdsbrottsligheten. Det motsvarar även 0,56 procent av de felaktiga utbetalningarna på 18 miljarder kronor som KUT-delegationen uppskattade. Det är troligtvis en kraftigt underskattad siffra eftersom utredningen endast har räknat på de anmälda fallen och inte heller gör anspråk på att uppskatta den totala omfattningen av kvalificerad brottslighet.

²⁶³ SOU 2019:59, s. 21.

²⁶⁴ ESV (2011).

²⁶⁵ SOU 2017:37.

Tabell 3.41 Sammanställning av tidigare studier som rör felaktiga utbetalningar av välfärdssystemen

Uppmätt	År	Belopp	Andel av totala utgifter	Avsiktliga fel/återkrav/misstänkt bidragsbrott
Felaktiga utbetalningar (FUT) ¹	2005	18–20 mdkr	4 %	9–10 mdkr avsiktliga fel (hälften av de felaktiga utbetalningarna).
Felaktiga utbetalningar (ESV) ²	2009	16,5 mdkr	3 %	1 % av totala utgifter är avsiktliga fel.
Felaktiga utbetalningar (KUT) ³	2018	11–27 mdkr (18 mdkr i genomsnitt)	3,5–8 %	Hälften av de felaktiga utbetalningarna är avsiktliga fel.
Anmäld kvalificerad välfärdsbrottslighet ⁴	2011–2015	500 mkr (hela perioden)	-	84 % av den anmälda brottsligheten.
Missbruk av statlig lönegaranti ⁵	2020	100–150 mkr	6–9 %	Redovisat belopp utgör missbruk.
Arbetsförmedlingens felaktiga utbetalningar (återkrav) ⁶	2021	225 mkr	1,6 %	Redovisat belopp utgör återkrav (1,6 % av utgifterna).
Försäkringskassans upptäckta felaktiga utbetalningar ⁷	2021	1 663,2 mkr	0,7 %	40 % av de upptäckta felaktiga utbetalningarna utgör misstänkta bidragsbrott, motsvarar 665 mkr.

Källa: ¹SOU 2008:74. ²ESV (2011). ³SOU 2019:59. ⁴SOU 2017:37. ⁵Riksrevisionen (2022).

⁶Arbetsförmedlingen (2022a). ⁷Försäkringskassan (2022a).

Såsom beskrivits i delegationens delredovisning kan missbruk med statlig lönegaranti i många fall utgöra arbetslivskriminalitet.²⁶⁶ Riksrevisionen uppskattade att 6–9 procent av alla utbetalningar av statlig lönegaranti var felaktiga på grund av arbetsgivarnas missbruk av systemet.²⁶⁷ Det är möjligt att andra delar av välfärdssystemet har liknande förhållanden på det otillåtna utnyttjandets storlek och de totala utbetalningarnas storlek.

Myndigheter som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan redovisar uppgifter om utbetalningar, återkrav, nekad utbetalning och polisanmälda belopp i sina årsredovisningar. Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2021 arbetar myndigheten med riskbaserade urval i syfte att identifiera riskindikatorer och skapa prediktiva modeller.²⁶⁸ Utöver riktade urvalskontroller mot vissa stödformer genomförs även riktade urval mot olika branscher där risken

²⁶⁶ SOU 2022:36, s. 89.

²⁶⁷ Riksrevisionen (2020), s. 7.

²⁶⁸ Arbetsförmedlingen (2022a), s. 79, 81 och 140 f.

för felaktigheter bedömts vara högre. Vid misstanke om att det har gjorts en felaktig utbetalning kan myndigheten bland annat göra ett återkrav på utbetalt belopp, neka en utbetalning eller göra en polisanmälan.²⁶⁹ Under 2021 uppgick det totala återkravsbeloppet till 225 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 1,6 procent av de totala utgifterna. Under 2021 uppgick Arbetsförmedlingens polisanmälda belopp till 42 miljoner kronor.²⁷⁰ Det motsvarar 0,12 procent av myndighetens utbetalda transfereringar för aktivitetsstöd, lönebidrag, ny-startsjobb, yrkesintroduktionsanställningar och etableringsersättning under året.²⁷¹ Det finns dock ett stort mörkertal eftersom bidragsbrott inte alltid upptäcks eller att de upptäcks men inte alltid anmäls.

Försäkringskassan uppger till exempel att myndighetens möjligheter att upptäcka misstänkta bidragsbrott begränsas av kontrollutredningsverksamhetens resurser.²⁷² Hur många felaktiga utbetalningar som upptäcks beror alltså på vilka kontrollinsatser som görs, vilket gör det svårt att dra slutsatser om de felaktiga utbetalningarnas omfattning. Enligt myndighetens bedömning uppgick de upptäckta felaktiga utbetalningarna 2021 till cirka 1,6 miljarder kronor.²⁷³ Det motsvarar cirka 0,7 procent av myndighetens totala utgifter det året. Ungefär 40 procent av de felaktiga utbetalningarna, motsvarande 665 miljoner kronor, avsåg misstänkta bidragsbrott. Det belopp som polisanmäldes uppgick till cirka 444 miljoner kronor.²⁷⁴ Det utgör en liten andel (0,19 procent) av myndighetens totala utbetalningar. En andel av det polisanmälda beloppet kan ha koppling till arbetslivskriminalitet, men de största beloppen för polisanmälningarna handlade om missbruk av bostadsbidrag och underhållsstöd, samt om missbruk av barnbidrag och föräldrapenning i samband med bosättning eller vistelse utomlands.²⁷⁵ Det är former av missbruk med svag koppling till arbetslivet och bör därför inte ses som arbetslivskriminalitet, enligt delegationens definition.

Felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen har också studerats tidigare, vilket vi redogör för nedan.

²⁶⁹ Arbetsförmedlingen (2022a), s. 72 f.

²⁷⁰ Med anmäلت belopp avses summan av felaktigt utbetalt belopp och belopp som rekviderats men ej hunnit utbetalas, se Arbetsförmedlingen (2022a) s. 74.

²⁷¹ Totala utgifter för transfereringar för dessa ersättningar uppgick under 2021 till 36 233 miljoner kronor, se Arbetsförmedlingen (2022a), s. 17.

²⁷² Försäkringskassan (2022), s. 119.

²⁷³ Försäkringskassan (2022), s. 124.

²⁷⁴ Försäkringskassan (2022), s. 121.

²⁷⁵ Försäkringskassan (2022), s. 121.

Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har på uppdrag av regeringen gjort en empirisk studie av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inom arbetslöshetsförsäkringen.²⁷⁶ Resultatet av omfattningsstudierna ska ligga till grund för den redovisning som ESV ska lämna till regeringen i mars 2023. IAF uppskattar att de totala felaktiga utbetalningarna under 2021 var cirka 564 miljoner kronor, med ett osäkerhetsintervall på 379–770 miljoner kronor.

Som andel av den totala ersättningen som betalades ut under 2021 motsvarar de felaktiga utbetalningarna 2,6 procent, med ett osäkerhetsintervall på 1,8–3,6 procent. Uppskattningen av totalsiffran inkluderar både empiriskt studerade felaktiga utbetalningar och uppskattningar av felaktiga utbetalningar som inte kunnat studeras empiriskt.

Ungefär 285 miljoner kronor bedöms ha orsakats av den sökande, med ett osäkerhetsintervall på 262–325 miljoner kronor. Av de felaktiga utbetalningarna som orsakats av de sökande bedömer IAF att 125 miljoner är misstänkt avsiktliga fel, med ett osäkerhetsintervall på 102–165 miljoner kronor. Som andel av de totala utbetalningarna som gjordes under 2021 motsvarar det misstänkta avsiktliga felet cirka 0,6 procent.

IAF redogör för vilka avsiktliga fel som kan, och inte kan, studeras empiriskt. Till de avsiktliga fel som kan studeras empiriskt hör utbildning vid sidan om arbetslöshetsersättning, utan godkännande från arbetslöshetskassan. Undersökningen görs genom en register-samkörning, där det upptäcks om en person uppbär arbetslöshetsersättning och studiemedel samtidigt. Utöver detta används även data för avklarade högskolepoäng. På grundval av detta fann IAF att totalt 18 miljoner kronor betalades ut felaktigt under 2021. Slutsatsen är att felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning vid sidan om utbildning är begränsade.

Till de risker som inte har kunnat studeras empiriskt hos arbetslöshetskassorna hör oriktiga intyg, till exempel arbetsgivarintyg, eller arbetsinkomster vid sidan av ersättning. Detta är fenomen som sannolikt kan kopplas till arbetslivskriminalitet.

IAF uppskattar att mellan 21 och 84 miljoner betalas ut felaktigt på grund av bland annat felaktiga intyg och arbetsinkomster vid

²⁷⁶ IAF (2022a).

sidan av arbetslöshetsersättning. IAF betonar att det är en mycket osäker uppskattning.

3.4.2 Arbetsförmedlingens omfattningsstudie

Arbetsförmedlingen har på uppdrag av delegationen genomfört en omfattningsstudie av felaktiga utbetalningar som bedöms falla inom definitionen av arbetslivskriminalitet. Myndigheten har inte tidigare gjort någon studie för att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminalitet. Uppskattningen av arbetslivskriminalitet baseras endast på privata aktörer som har fått beslut om återkrav under 2021. Utbetalningar till arbetsökande, fristående aktörer och offentliga aktörer har exkluderats. De ersättningar som har studerats är följande ersättningar till arbetsgivare: anställningsstöd, extratjänster, lönebidrag, merkostnadsersättning, nystartsjobb och stöd till personligt biträde.²⁷⁷

Inför ett beslut och under ett pågående beslut utförs regelbundna kontroller av arbetsgivare för att i möjligaste mån säkerställa att utbetalningen sker på ett korrekt sätt, det vill säga att stödmotagaren följer krav enligt förordningar och avtal. Analysen fokuserar på de beslut där myndigheten har kommit fram till att utbetalningen har skett på felaktiga grunder.

Uppskattningen av felaktiga utbetalningar till följd av arbetslivskriminalitet uppgår till 112,6 miljoner kronor fördelade på 160 företag och organisationer. Dessa företag och organisationer står för 38 procent av antalet ärenden med beslut om återkrav och 56 procent av det totala återkravsbeloppet i urvalet. Beloppet motsvarar 0,81 procent av de totala utbetalningarna av de analyserade stöden under 2021.²⁷⁸

Tillvägagångssätt för att identifiera misstankar om arbetslivskriminalitet

För att identifiera misstankar om arbetslivskriminalitet har Arbetsförmedlingen avgränsat studien till återkravsbeslut som i möjlig mån speglar överträdelser av förordnings- och avtalsvillkor enligt delegationens definition av arbetslivskriminalitet. Utifrån definitionen

²⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2022b).

²⁷⁸ Dnr Komm2022/00019/A 2021:04-47.

har myndigheten försökt identifiera de överträdelser som innebär att den felaktiga utbetalningen är ett större belopp än en genomsnittlig felaktig utbetalning, som ett mått på ett allvarligt eller omfattande förfarande. Myndigheten har också försökt identifiera om felaktiga utbetalningar har skett upprepade gånger till en och samma organisation, som ett mått på ett systematiskt förfarande.

De överträdelser som har observerats i data har negativa direkta effekter på individ, samhälle och välfärdssystemen

Eftersom avsikten till överträdelser inte kan observeras i data har Arbetsförmedlingen delat in orsakerna till de olika återkravsbesluten i tre kategorier: i) överträdelser som uppstår på grund av ekonomiska svårigheter samt överträdelser av bestämmelser om skatter och avgifter, ii) överträdelser av bestämmelser om löner och förmåner, och iii) andra överträdelser av förordningar och avtal.

Den första kategorin har Arbetsförmedlingen identifierat genom att studera företag som är försatta i konkurs, som är under eller som har genomgått rekonstruktion, som har genomgått en fusion, som saknar redovisade arbetsgivaravgifter eller som saknar F-skattsedel. Det förekommer nämligen att organisationer rekviderar stöd utan att meddela Arbetsförmedlingen att de är försatta i konkurs. Ett exempel är förekomsten av kedjekonkurser, som kan vara en indikation på ett systematiskt, och i vissa fall organiserat, förfarande för att uppnå ekonomisk vinning, där arbetsgivaren utnyttjar arbetstagaren för att erhålla rätten till stöd utan att det finns ett tydligt verksamhetsyfte. Det kan även finnas fall där företag som genomgår en rekonstruktion eller fusion i samband med ekonomiska svårigheter använder sig av subventionerade anställningar för att få ordning på sin ekonomi. I mindre omfattning kan det handla om arbetsgivare som inte betalar arbetsgivaravgifter, vilket kan innebära uteblivna sociala förmåner för den anställde.²⁷⁹ Det kan enligt Arbetsförmedlingen även handla om arbetsgivare som saknar eller har indragen F-skatt, vilket vid försäljning av tjänster kan anses vara en skatteöverträdelse och i vissa fall en signal om risk för så kallade skenanställningar där arbetsgivaren kan vara i maskopi med den arbetssökanden.

²⁷⁹ Felaktiga utbetalningar på grund av obetalda arbetsgivaravgifter har emellertid minskat sedan myndigheten de senaste åren har kunnat basera uppgifter om utbetalning av stöd på löneuppgifter som hämtas från Skatteverket. Se Arbetsförmedlingen (2022a).

Den andra kategorin har identifierats genom att studera direkta effekter på den anställde i termer av att den anställde har fått felaktig lön eller fått korrigerade rekvisitioner, att anställningen har understigit beslutets omfattning, att det inte har skett en elektronisk löneutbetalning eller att det har saknats erforderliga försäkringar.²⁸⁰ Enligt Arbetsförmedlingen kan det vara svårt att upptäcka fusk kring löner och förmåner vid skrivbordsutredningar. Anmälningar till Arbetsförmedlingen om vad som faktiskt pågår på en arbetsplats kommer oftast från den arbetssökande själv eller från inkommande tips till myndigheten. Det förekommer att arbetsgivaren har återkrävt en del av lönen från den anställde eller att den faktiska anställningen har understigit beslutets omfattning. Det innebär att den ersättning som har betalats ut till arbetsgivaren är högre än vad som motsvarar den faktiska arbetstiden eller att den arbetssökande har fått en lägre inkomst än överenskommet. En felaktig utbetalning kan även inträffa vid korrigerade rekvisitioner där arbetsgivaren har korrigerat uppgiften om arbetstagarens bruttolön i efterhand. I avtalet med Arbetsförmedlingen finns det sedan 2019 krav på elektroniska löneutbetalningar, men det har hänt att arbetstagaren får kontant ersättning för en viss del av lönen, vilket kan tyda på svartarbete.

Den tredje kategorin har identifierats för de fall där anställningsavtal saknas eller där begärda underlag inte har inkommit eller om det har skett ett avbrott i pågående beslut. För denna kategori av överträdelser kan det vara särskilt svårt att bedöma om det finns en avsikt till fusk. Uteblivna handlingar vid ansökan kan bero på att förfrågan inte har kommit fram, att arbetsgivaren inte har förstått vikten av kommunikeringen eller att det finns dolda avsikter med att inte lämna in begärda uppgifter. Den mest förekommande anledningen till återkrav är att det sker ett avbrott av ett pågående beslut, vilket kan bero på personaluppsägningar, att verksamheten upphör, att den anställde byter arbetsplats eller avbryter programmet innan beslutsperioden är över. Arbetsgivaren kan då bli återbetalningskyldig för det belopp som inte har förbrukats. Oftast finns det inte något uppsåt, men om överträdelserna sker upprepade gånger kan det handla om en strategi för att tillskansa sig även små belopp på ett systematiskt sätt.

²⁸⁰ Förordningsstyrda krav på kollektivavtalade förmåner inklusive försäkringar gäller inte alla subventionerade anställningar. För nystartsjobb finns till exempel endast en rekommendation för försäkringar.

3.4.3 Försäkringskassans omfattningsstudie

Försäkringskassan har inom ramen för ett befintligt regeringsuppdrag om att studera omfattningen av felaktiga utbetalningar granskat det statliga tandvårdsstödet och assistansersättningen.²⁸¹ Även om dessa förfaranden inte i alla delar kan ses som arbetslivskriminalitet kan dessa studier ge en indikation på omfattningen av medvetna felaktigheter begångna av arbetsgivare/företagare i andra mer svårstuderade välfärdssystem.

Skattningen av de felaktiga utbetalningarna orsakade av vårdgivarna inom det statliga tandvårdsstödet 2021 bygger på efterhandskontroller av utbetalningar gjorda 2019, men uppräknade till 2021 års försäkringsutgifter. Urvalet har gjorts slumpmässigt och kontrollerna bygger på granskningar av bland annat journaler, röntgenbilder och kvitton.

Skattningsmetoden utgår från differensen mellan andelen felaktiga utbetalningar hos privata vårdgivare och andelen hos regionerna. Regionerna antas inte göra avsiktliga fel, eftersom de saknar skäl att begå sådana. De privata vårdgivarnas oavsiktliga fel antas vara lika stora som regionernas totala fel. Övriga felaktiga utbetalningar hos de privata vårdgivarna antas vara avsiktliga. De avsiktliga felen hos de kontrollerade privata vårdgivarna, uttryckt som andel, multipliceras sedan med de totala utbetalningarna till privata vårdgivare för att få fram en summa i kronor på avsiktliga fel.

Andelen felaktiga utbetalningar till regionerna var 3,8 procent av försäkringsutgifterna 2021. När det gäller privata vårdgivare var motsvarande siffra 7,3 procent. Därmed blir den skattade andelen avsiktliga fel orsakade av privata vårdgivare 3,5 procent av försäkringsutgifterna, vilket motsvarar 175 miljoner kronor 2021.

När det gäller assistansersättningen bygger Försäkringskassan vidare på de skattningar som gjordes av KUT-delegationen 2010 och som bygger på expertbedömningar ("expert elicitation"), en metod behäftad med stora osäkerheter. På grund av en ny skattning av de fel i utbetalningarna som myndigheten själv orsakar har KUT-delegationens skattning justerats ner och det felaktiga utbetalda beloppet antas nu vara 8,2 procent av försäkringsutgifterna inom assistansersättningen. Andelen fel som beror på kriminella förfaranden skattas

²⁸¹ Enligt 7 § förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

utifrån andelen konstaterade felaktiga utbetalningar som har resulterat i en polisanmälan mot ett företag. Försäkringskassan bedömer på denna grundval att kriminalitet leder till felaktiga utbetalningar motsvarande 3,8 procent av de totala försäkringsutgifterna 2021, motsvarande 1,09 miljarder kronor.²⁸²

3.4.4 Hur stor andel av de felaktiga utbetalningarna rör arbetslivskriminalitet?

En av flera utmaningar med att bedöma omfattningen av arbetslivskriminalitet som rör otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen är att avgöra hur stor andel av de felaktiga utbetalningarna som kan ha en koppling till arbetslivskriminalitet.

Tidigare studier pekar på att de felaktiga utbetalningarna utgör 3,5–8 procent av de totala utbetalningarna, exklusive ålderspensionssystemet.²⁸³ De misstänkt avsiktliga felen har uppskattats till hälften av de felaktiga utbetalningarna.²⁸⁴ Tidigare omfattningsstudier visar också att de uppskattade felnivåerna är särskilt höga i system där företag och andra aktörer med ekonomiska intressen är verksamma.²⁸⁵

Figur 3.6 illustrerar att endast en mindre andel av de felaktiga utbetalningarna inom välfärdssystemen kan sägas vara arbetslivskriminalitet. För att en felaktig utbetalning ska sägas utgöra arbetslivskriminalitet krävs både att de rör arbetslivet och att de är kvalificerade, enligt delegationens definition.

²⁸² Försäkringskassan (2022b).

²⁸³ SOU 2019:59, s. 254.

²⁸⁴ SOU 2019:59, s. 263.

²⁸⁵ SOU 2019:59, s. 263.

Figur 3.6 Andel av de felaktiga utbetalningarna som utgörs av arbetslivskriminalitet



Anm.: Storleken på de olika delarna ska ses med försiktighet. Syftet med bilden är att visa att det är en mindre andel av de felaktiga utbetalningarna som utgörs av kvalificerade förfaranden och att det är en ännu mindre andel som kan sägas utgöra arbetslivskriminalitet.

Myndigheterna har i dag, till skillnad från vad som gäller i Norge, inget system för att särredovisa anmälningar som beror på arbetslivskriminella förfaranden. Sedan 2015 har man i Norge inom NAV:s system särredovisat anmälningar som är relaterade till socialförsäkringsbedrägerier och arbetslivskriminalitet (så kallade A-anmälningar).²⁸⁶

Att arbetslivskriminalitet utgör av en mindre andel av all välfärdsbrottlighet går i linje med de resultat som har hittats i den norska studien som uppskattade arbetslivskriminalitetens omfattning i Norge.²⁸⁷ Enligt en norsk studie är cirka 5 procent av utbetalningarna i välfärdsystemen att betrakta som avsiktligt felaktiga ("trygdesvindel").²⁸⁸ I den norska omfattningsstudien bedöms att i genom-

²⁸⁶ Se exempelvis Samfunnsøkonomisk analyse (2017). NAV är en förkortning för Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning och är en norsk myndighet som motsvarar ungefär Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och vissa kommunala funktioner.

²⁸⁷ Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

²⁸⁸ Berg m.fl. (2013).

snitt 9 procent av de avsiktligt felaktiga utbetalningarna är att betrakta som arbetslivskriminalitet.²⁸⁹

Tabell 3.42 visar vår bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet i vissa välfärdssystem som har koppling till arbetslivet. För vissa välfärdssystem har vi tillgång till skattningar som direkt kan översättas till arbetslivskriminalitet. Det gäller tidigare skattningar för den statliga lönegarantin, subventionerade anställningar och arbetslöshetsförsäkringen, och då har vi utgått från dessa. För övriga system har vi behövt göra mer skönsmässiga bedömningar.

Missbruk av den statliga lönegarantin får anses röra arbetslivet och bör i sin helhet ses som kvalificerade förfaranden, enligt delegationens definition.²⁹⁰ Vi antar därför att hela det missbruk som Riksrevisionen har påvisat är arbetslivskriminalitet.²⁹¹

Vad gäller felaktiga utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen använder vi IAF:s senaste bedömning.²⁹² Vi antar i detta sammanhang att felaktiga utbetalningar till följd av felaktiga arbetsgivarintyg och arbetsinkomster vid sidan av arbetslöshetsersättningen är tecken på att ett förfarande sker mer systematiskt och organiserat och därför troligen är att betrakta som arbetslivskriminalitet. Som andel av de totala utbetalningarna blir detta belopp relativt litet och riskerar att vara en underskattning.

Skattningen av arbetslivskriminalitet inom subventionerade anställningar och lönebidrag bygger på Arbetsförmedlingens omfattningsstudie.²⁹³ Här understiger andelen arbetslivskriminalitet av de totala utbetalningarna 1 procent. Det bör betraktas som en nedre gräns eftersom det även här endast handlar om upptäckta felaktigheter som kommer fram i granskningar av beslutade återkrav.

När det gäller övriga ersättningssystem har vi, utifrån tidigare studier och bedömningar av systemens sårbarhet, gjort skattningar i form av osäkerhetsintervall. Uppgifterna om utbetalningarnas storlek hämtas från myndigheternas årsredovisningar. De felaktiga utbetalningarnas andel bygger på KUT-delegationens punktskattningar, där sådana finns.²⁹⁴ Andelen avsiktliga fel av de felaktiga utbetalningarna antas, i linje med tidigare studier, vara hälften.²⁹⁵ I de övriga

²⁸⁹ Samfunnsökonomisk analyse (2017).

²⁹⁰ Se även SOU 2022:36, s. 134.

²⁹¹ Riksrevisionen (2022).

²⁹² IAF (2022a).

²⁹³ Arbetsförmedlingen (2022b).

²⁹⁴ SOU 2019:59, s. 222.

²⁹⁵ Antagandet baseras på resultat från KUT-delegationen, se tabell 3.44.

fallen där punktskattningar saknas antar vi, i likhet med en annan studie, att andelen avsiktliga fel utgör 1 procent av de totala utbetalningarna.²⁹⁶

Den bedömning som är behäftad med störst osäkerhet, är att avgöra hur stor andel av de avsiktliga felen som kan antas vara arbetslivskriminalitet. En särskild svårighet rör frågan om vem som kan sägas ligga bakom förfarandet. Som utvecklas i SOU 2022:36 är det för delegationen en given utgångspunkt att arbetslivskriminalitet är handlingar utförda av en arbetsgivare, en verksamhetsutövare eller motsvarande. Ett förfarande bör som utgångspunkt inte vara att betrakta som arbetslivskriminalitet om en enskild arbetstagar gör sig skyldig till en regelöverträdelse, till exempel felaktigt tillgodogör sig allmänna förmåner. Det kan naturligtvis finnas en stor variation av situationer, där det i olika grad finns inslag av frivillighet men också inslag av utsatthet.²⁹⁷ För ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program²⁹⁸ och arbetsskadelivräntan görs en bedömning om att 40–80 procent av de avsiktliga felen utgör arbetslivskriminalitet. Övriga ersättningar, såsom föräldrapenning, rehabiliteringspenning, sjuk- och aktivitetsersättning och tillfällig föräldrapenning bedöms inte vara lika utsatta för arbetslivskriminalitet.²⁹⁹ Intervallet för andelen arbetslivskriminalitet halveras, utifrån en försiktighetsprincip, det vill säga 10–50 procent av de avsiktliga felen antas utgöra arbetslivskriminalitet.

Sammanfattningsvis bedöms mellan 367 och 1 424 miljoner kronor (motsvarande 0,1–9 procent av alla utbetalningar som gjordes 2021) ha en koppling till arbetslivskriminalitet. Osäkerhetsintervallet är stort och det genomsnittliga beloppet uppgår till 896 miljoner kronor. Som andel av BNP 2021 motsvarar detta belopp knappt 0,02 procent.

²⁹⁶ ESV (2011).

²⁹⁷ SOU 2022:36, s. 78.

²⁹⁸ Avser aktivitetsersättning och etableringsersättning.

²⁹⁹ Missbruk med dessa ersättningar bedöms vara av mindre omfattning och inte alltid utgöra "kvalificerade" förfaranden.

Tabell 3.42 Sammanställning av utbetalningar från vissa välfärdssystem som har risk för arbetslivskriminalitet

Ersättningsystem	Utbetalningar 2021 (mnr)*	Andel felaktiga utbetalningar**	Andel avsiktliga fel	Andel arbetslivskriminalitet	Belopp arbetslivskriminalitet (mnr)
Statlig lönegaranti	830		6–9 %	6,0–9,0 %	50–75
Arbetslöshetsersättning	21 230	2,6 %	0,6 %	0,1–0,4 %	21–84
Arbetsförmedlingens omfattningsstudie	13 895	1,5 %		0,81 %	113
Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program	20 848	4,2 %	1,0 %	0,4–0,8 %	83–208
Arbetskadelivränta	2 211	Schablon	1,0 %	0,4–0,8 %	9–22
Föräldrapenning	31 768	2,2 %	1,1 %	0,1–0,6 %	17–175
Rehabiliteringspenning	748		1,0 %	0,1–0,5 %	0,4–7,5
Sjuk- och aktivitetsersättning	31 053	4,1 %	2,3 %	0,1–1,2 %	36–357
Tillfällig föräldrapenning	9 228	20,7 %	8,3 %	0,4–4,2 %	38–383
Summa				0,1–9,0 %	367–1 424

Anm.: Andel felaktiga utbetalningar, andel avsiktliga fel respektive andel arbetslivskriminalitet avser andel av de totala utgifterna för 2021.

Källa: *Uppgifter om totala utbetalningar för 2021 har hämtats från den utbetalande myndighets årsredovisning. **Uppgifter om de felaktiga utbetalningarnas andel av de totala utgifterna har uppskattats av KUT-delegationen, SOU 2019:59, avsnitt 9.4.1, s. 222.

Eftersom vår bedömning baseras på resultat från tidigare studier med stora osäkerhetsintervall följer osäkerheten med i vår bedömning. Trots att tidigare studier om de felaktiga utbetalningarnas omfattning är osäkra visar vårt spann ändå på att det handlar om så stora summor att det riskerar att skada legitimiteten i välfärdssystemen. På grund av att vi endast har studerat ett urval ersättningar bör vår bedömning tolkas som en nedre gräns för arbetslivskriminalitetens omfattning när det gäller otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen. Det finns med andra ord många andra ersättningar, såsom stöd vid korttidsarbete och ersättning för höga sjuklönekostnader, som kan vara utsatta för arbetslivskriminalitet men där vi inte har haft något empiriskt underlag för att kunna göra någon bedömning om omfattningen.

Enligt bidragsbrottsutredningen förändras bidragsbrotten ständigt och går mot alltmer avancerade upplägg.³⁰⁰ Myndigheterna kommer alltså behöva fortsätta utveckla sitt arbete med kontroller och riskbaserade urval så att riskindikatorer kan identifieras och prediktiva modeller kan utvecklas och användas på ett effektivt och rättssäkert

³⁰⁰ SOU 2022:37, s. 352.

sätt.³⁰¹ Det leder i förlängningen också till en bättre empirisk grund för fortsatta omfattningsstudier.

3.5 En samlad bedömning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige

3.5.1 En jämförelse med Norge

Som vi beskriver i SOU 2022:36 är en norsk studie det hittills enda försöket att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminalitet i ett land. Den uppskattade omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Norge 2015 motsvarade 1,2 procent av landets BNP. Om vi, som ett tankeexperiment, antar att omfattningen av arbetslivskriminaliteten var lika stor i Sverige 2021 som i Norge 2015 kan vi därför säga att den, i termer av dolt värdeskapande, uppgick till cirka 65 miljarder kronor. Som framgår i detta kapitel är delegationens bedömning att omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige är större än så. Det bör dock betonas att det generellt är svårt att göra jämförelser mellan olika länder. Skillnader som finns när det gäller regelverk och arbets sätt i olika länder påverkar hur man bedömer omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Det bör även noteras att den norska definitionen skiljer sig något från den som använts i den här studien.³⁰²

3.5.2 Utnyttjande av arbetskraft

Riskgrupper för arbetslivskriminalitet

Vi har gjort en analys av vissa riskgrupper för att utsättas för arbetslivskriminalitet. De grupper som ingår i analysen är samtliga personer, 16 år eller äldre, som har fått ett första beviljat uppehålls- och arbetstillstånd någon gång under perioden 2015–2020 och som hör till följande grupper: i) asylansökande personer med undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) och deras anhöriga, ii) personer med beviljat uppehålls- och arbetstillstånd med arbetsmarknadsskäl som grund, iii) personer med beviljat uppehållstillstånd som gäststuderande och deras anhöriga, samt iv) personer med beviljat uppe-

³⁰¹ SOU 2022:37, s. 218, om Arbetsförmedlingen arbete. Se även ESV (2022) s. 20.

³⁰² Se vidare om den norska definitionen och den norska omfattningsstudien i delegationens tidigare delbetänkande, SOU 2022:36, s. 56 f. respektive 119 f.

hållstillstånd som är varaktigt bosatta i annat EU-land och deras anhöriga. När vi har exkluderat personer som är registrerade som avlidna eller utvandrade kvarstår 244 659, vilket alltså är det antal personer som ingår i vårt urval för analysen.

Cirka 31 000 personer (13 procent) av de som ingår i analysen och som inte är registrerade som döda eller utvandrade saknade registrerad inkomst. Cirka 6 500 personer (tre procent) saknade både registrerad inkomst och boende 2020. Om de på något sätt försörjer sig så sker det i den dolda delen av arbetsmarknaden, i det så kallade skuggsamhället.

Årslöneinkomsterna för de personer som har registrerade löneinkomster uppgår i genomsnitt till 75 procent av en genomsnittlig persons årslöneinkomst. De branscher som av myndigheterna har identifierats som riskbranscher för arbetslivskriminalitet är också de branscher som sysselsätter många personer som ingår i riskgruppen och där skillnaderna i årslöneinkomst är stora.

Arbetsmiljöbrott

Under 2021 registrerades totalt 2 329 anmälningar om arbetsmiljöbrott enligt den officiella kriminalstatistiken. Under 2021 blev 3 personer och 108 företag lagförda för arbetsmiljöbrott. Beslutade företagsbotsbelopp uppgick sammanlagt till cirka 32 miljoner kronor. Både antalet lagföringar om företagsbot som rör arbetsmiljöbrott och företagsbotsnivåerna har ökat sedan 2017. Antal anmälningar om arbetsmiljöbrott har ökat, både i absoluta tal och som andel av alla anmälda brott, men det finns fortfarande ett stort mörkertal eftersom inte alla brott anmäls. Den dolda brottsligheten är sannolikt större för de mindre allvarliga brotten eftersom det är svårare för en arbetsgivare att dölja exempelvis ett arbetsmiljöbrott som medfört en arbetsolycka med dödlig utgång.

Arbetsolyckor där det finns indikatorer på misstänkt arbetslivskriminalitet

Vi har uppskattat antalet arbetsolyckor av allvarlig karaktär där det finns indikationer på misstänkt arbetslivskriminalitet. Med arbetsolycka av allvarlig karaktär menar vi en arbetsolycka som medför sjukskrivning på minst två veckor eller som har dödlig utgång.

Av cirka 36 000 arbetsolyckor som rör arbetstagare under 2021, bedöms mellan 1 815 och 2 763 arbetsolyckor vara av allvarlig karaktär och ha en koppling till arbetslivskriminalitet (motsvarande 5–8 procent). Antalet uppskattade arbetsolyckor har multiplicerats med humanvärdet för ett dödsfall och för allvarliga skador för att beräkna kostnaden för arbetsolyckor som kan relateras till arbetslivskriminalitet. Utifrån denna kostnadsvärdering uppgår kostnaden för arbetsolyckor med dödlig utgång till 264–396 miljoner kronor och för arbetsolyckor som medfört sjukskrivning på minst 14 dagar till 14,5–22,1 miljarder kronor. Den sammanlagda kostnaden blir därför 14,8–22,5 miljarder kronor för de arbetsolyckor som vi har studerat.

Vissa former av människohandel och människoexploatering

Vi har beräknat kostnaderna för vissa former av människohandel och människoexploatering. Beräkningarna utgår dels från de offentlig-finansiella kostnaderna, dels från kostnaderna för de individer som drabbas.

Resultat från kostnadsberäkningarna visar att människohandel och människoexploatering kostar cirka 3,3 miljoner kronor per person som utsätts. År 2021 registrerades 152 anmälda brott mot person som avser vissa former av människohandel eller människoexploatering i den officiella kriminalstatistiken. Det verkliga antalet är åtminstone två gånger så stort. Den totala kostnaden för människohandel och människoexploatering som vi hittills har beräknat uppgår till mellan 498 och 996 miljoner kronor.

3.5.3 Skatter och avgifter

Vår bedömning är att de oredovisade löneinkomsterna som kan kopplas till arbetslivskriminalitet 2021 uppgick till mellan 81 och 94 miljarder kronor. Det skulle i sådana fall motsvara ett skattebortfall på

cirka 26 miljarder kronor, vilket kan sägas vara en direkt vinst för de inblandade företagen. Bedömning bygger på en uppdatering av en studie av Skatteverket (2020). Arbetslivskriminalitet ger upphov till en rad negativa effekter, bland annat på grund av osund konkurrens. Ungefär 16 procent av företagen uppgav i Skatteverkets attitydundersökning för 2021 att de i stor utsträckning är utsatta för konkurrens från andra företag inom branschen som skattefuskar. Vidare instämde 9 procent av företagen i att svarta löner ofta förekommer i branschen.

3.5.4 Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen

När det gäller otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen är vår bedömning att arbetslivskriminaliteten uppgår till ett intervall på 0,1–9 procent av utbetalda belopp. I vissa system, såsom lönegarantin, är det otillåtna utnyttjandet betydligt mer omfattande. Enligt tidigare utredningar är felnivåerna särskilt höga i ersättningssystem där företag och andra aktörer med ekonomiska intressen är verksamma. Även system där flera myndigheter ansvarar har större sårbarheter.

3.6 Avslutande diskussion

Vår bedömning av omfattningen visar att arbetslivskriminalitet är ett stort och allvarligt samhällsproblem. Vi har i kapitlet varit noggranna med att beskriva de stora svårigheter som finns i att kvantifiera omfattningen av många typer av arbetslivskriminalitet. Trots de stora och väl kända utmaningar som finns när det gäller att mäta vad som i stora delar är kriminell verksamhet, bedömer vi att vi har bidragit till att förbättra kunskapsläget på området ur flera perspektiv. Att arbetslivskriminalitet är ett nytt begrepp har gjort det nödvändigt att kombinera offentlig statistik och myndighetsinformation på nya sätt, vilket i sin tur har gjort det möjligt att mer precist beskriva kännetecknen hos företag och arbetstagare som på olika sätt berörs av arbetslivskriminalitet. Vi har också tillämpat verktyg och metoder från utländska rapporter och forskningslitteratur i ett svenskt sammanhang. Men vi tror oss också kunna säga mer om hur myndigheternas statistik och verksamhetsrapportering skulle kunna utvecklas och bidra

mer till förståelsen av arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid.

Bedömningen av omfattningen gör att vi med stor säkerhet kan dra slutsatsen att de resurser som det offentliga lägger på att motverka dessa fenomen är väl motiverade. Den bedömningen skulle gälla även om dessa resurser vore väsentligt större än i dag.

Ur ett statiskt statsfinansiellt perspektiv är förlorade skatteintäkter den dominerande posten. Av detta kan man inte dra slutsatsen att andra typer av arbetslivskriminella förfaranden är mindre allvarliga eller samhällsskadliga.

Den del av välfärdsbrottsligheten som också bör ses som arbetslivskriminalitet är i jämförelse begränsad ur ett statsfinansiellt perspektiv. Men systematiska och organiserade angrepp på de system och försäkringar som finns för att skydda arbetstagarna kan få stora effekter på tilliten och sammanhållningen i samhället, och därmed undergräva samhällsstrukturen. Både när det gäller skatte- och välfärdsbrott finns det i dag väl dokumenterade samband med organiserad brottslighet, som delvis på detta sätt finansierar sin verksamhet.³⁰³ De samhällsekonomiska kostnaderna av detta har vi i dag ingen möjlighet att siffrasätta, men är potentiellt väldigt stora.

Delegationen har också kartlagt de stora individuella och samhällsreliga kostnader som är förknippade med två av de allvarligaste formerna av arbetslivskriminalitet: människohandel och människoexploatering. Det finns starka skäl att tro att mörkertalet när det gäller drabbade individer på detta område är stort. Det är viktigt att poängtera att vår bedömning inte fångar de effekter som olaglig verksamhet har på arbets- och lönevillkor eller lönsamhet inom den stora majoritet av företag som följer lagar och avtal. Vi kan även anta att en bransch där arbetslivskriminalitet är ett väsentligt inslag kan få svårare att rekrytera rätt kompetens. Det kan också påverka attraktiviteten i utbildningar som utgör rekryteringsbas för påverkade branscher. Detta kan i sin tur påverka produktivitetsutveckling och därmed vinst- och löneutveckling i drabbade branscher.

Det är svårt att göra detaljerade redogörelser för arbetslivskriminalitetens fördelning på olika branscher. I detta kapitel beskriver vi ändå på flera sätt hur arbetslivskriminaliteten varierar mellan olika branscher, bland annat genom att vi beskriver hur personer som ingår i riskgrupper för arbetslivskriminalitet fördelar sig mellan olika

³⁰³ Se exempelvis Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 15.

branscher. Vi studerar också hur arbetsolyckor, som kan misstänkas utgöra arbetslivskriminalitet, liksom överträdelser av bestämmelser om skatter och avgifter, fördelar sig utifrån ett branscherspektiv. Det finns starka indikationer på att män och kvinnor är utsatta för olika former av arbetslivskriminalitet. Män löper större risk att dö eller skadas allvarligt i arbetsolyckor. Män tycks också i högre grad vara utsatta för grova former av arbetskraftsexploatering, såsom människohandel för tvångsarbete och människoexploatering. När det är kvinnor som är offer för arbetskraftsexploatering är det inte ovanligt att det också förekommer sexuellt våld.

Genom vårt arbete har vi blivit varse förhållanden som gör det svårare att mäta omfattningen av arbetslivskriminalitet. Arbetsmiljöverkets statistik över arbetsolyckor saknar uppgifter om olycksorsak vilket innebär att vi inte har möjlighet att fullt ut klarlägga vilka olyckor som orsakats av ett arbetslivskriminellt förfarande. En annan observation är att de arbetsskador som utländska arbetstagare utsätts för i hög grad är osynliga för oss. Utländska arbetstagare som drabbas av arbetsolyckor med dödlig utgång i Sverige särredovisas i den officiella arbetsskadestatistiken. Men det saknas andra registeruppgifter så länge de är i Sverige endast tillfälligt och inte omfattas av den svenska socialförsäkringsbalkens bestämmelser. Arbetsskadestatistiken kan därför i dag inte säga något meningsfullt om vilka arbetsmiljörisker arbetstagare i viktiga riskgrupper är utsatta för. Utstationeringsregistret skulle kunna vara en viktig kunskapskälla för såväl myndigheter som arbetsmarknadens parter. Utstationerade arbetstagare hör till riskgrupperna för arbetslivskriminalitet, men som vi inte har kunnat analysera på grund av att statistiken från utstationeringsregistret som rör arbetstagarnas namn och födelsedatum inte håller tillräckligt hög kvalitet för att kunna samköras med SCB:s registerdata.

Svenska myndigheter har, till skillnad från i Norge, inget system för att särredovisa anmälningar som beror på arbetslivskriminella förfaranden. För att bättre kunna bedöma omfattning och utveckling över tid skulle ett sådant system behöva utvecklas hos de relevanta myndigheterna (detta utvecklas närmare i kapitel 5).

4 Arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark och Finland

4.1 Inledning

I de kommittédirektiv som styr delegationens arbete anges att 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 arbets sätt 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.¹

Delegationens arbete med att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbets sätt och insatser i andra länder ska redovisas årligen med start 2023. Delegationen redovisade i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) bland annat lärdomar från arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge. Delegationen har för denna delredovisning valt att fortsätta detta arbete med att undersöka arbetet i de nordiska grannländerna, och har särskilt fokuserat

¹ Dir. 2021:74, s. 4 f.

på arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark och Finland. De nordiska länderna uppvisar många likheter, inte minst har de liknande arbetsmarknadsmodeller, vilket enligt delegationens mening gör det intressant att studera Finland och Danmark i syfte att dra eventuella lärdomar för det svenska arbetet mot arbetslivskriminalitet.

4.2 Arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark

4.2.1 Den danska arbetsmarknadsmodellen

Vid en jämförelse kan det konstateras att Danmarks arbetsmarknadsmodell på många sätt liknar den svenska. Det finns visserligen viktiga skillnader i hur enskilda lagar och regler är utformade, men eftersom den danska arbetsmarknadsmodellen som sådan är närliggande och i flera aspekter den som är mest lik den svenska, är det enligt delegationens bedömning av särskilt intresse att undersöka arbetssätt och insatser som görs i just Danmark.

Både Sveriges och Danmarks arbetsmarknadsmodeller kännetecknas av att lagstiftningen på det arbetsrättsliga området är relativt begränsad samtidigt som arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer har ett omfattande utrymme att själva förhandla om anställningsvillkor genom kollektivavtal. De arbetsrättsliga lagarna blir därför i praktiken i första hand tillämpliga i de anställningsrelationer som inte omfattas av något kollektivavtal. Frågor om bland annat arbetsmiljö och rätt till semester regleras i lag, medan lön och arbetsvillkor i huvudsak bestäms i kollektivavtal. Varken Danmark eller Sverige har någon lagstadgad minimilön, som finns i flera länder i Europa. Det finns inte heller någon modell för att förklara kollektivavtal allmänt bindande, som exempelvis finns i både Finland och Norge. Det innebär bland annat att det inte finns någon myndighetskontroll av efterlevnaden av avtalade villkor, såsom lön.

I Danmark är det, vid en internationell jämförelse, många som är medlemmar i arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer. Organisationsgraden skiljer sig mellan branscher och mellan arbetare och tjänstemän, men är i genomsnitt omkring 70 procent, vilket är bland de högsta i Europa och ungefär densamma som i Sverige.² Den största arbetsgivarorganisationen är Dansk Arbejdsgiverforening (DA) som

² Beskæftigelsesministeriet m.fl. (2021), s. 4.

är huvudorganisation för elva arbetsgivarföreningar på den privata arbetsmarknaden. Drygt 25 000 företag inom bland annat industri, handel, transport, service och bygg är medlem i en av organisationerna som är anslutna till DA. På arbetstagsidan är Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) störst. FH består av 64 arbetstagarorganisationer, som tillsammans har 1,3 miljoner medlemmar i både privat och offentlig sektor.

4.2.2 Omfattning och utveckling av arbetslivskriminalitet i Danmark

I Danmark används inte begreppet arbetslivskriminalitet på ett vedertaget sätt, även om ordet har börjat användas i vissa politiska sammanhang på senare tid. Exempelvis används begreppet i den förra danska regeringens förslag till ny arbetsmiljöstrategi, som presenterades i september 2022.³ I första hand används i stället det angränsande begreppet social dumping. Det har inte gjorts någon studie av omfattningen av problematiken. Det finns dock ett myndighetsgemensamt arbete mot social dumping och en del av resultaten från detta arbete, som eventuellt kan ge vissa indikationer om omfattningen av problematiken, redovisas i detta avsnitt. Några övriga antaganden och siffror kan också nämnas i fråga om omfattningen.

Ett begrepp som i vissa sammanhang används i Danmark är ”sårbara utländska arbetstagare”. Begreppet har inte en tydlig definition, men det kan sammanfattningsvis sägas att den grupp av människor som kategoriseras som ”sårbara utländska arbetstagare” både inkluderar de som inte har tillräcklig erfarenhet och kunskap för att på förhand kunna bedöma vad som är orimliga arbetsvillkor, de som blir lurade med falsk information och som utsätts för bedrägerier, samt offer för människohandel.⁴ En arbetsgrupp inom det danska regeringskansliet har gjort en studie för att få mer kunskap om den här gruppen. I det arbetet kunde det tidigt noteras att kunskapen är begränsad i den existerande litteraturen. Vidare konstateras att det i dagsläget inte finns någon siffra på gruppens storlek, men att en övergripande bedömning är att utmaningen med sårbarhet bland utländska

³ Danska regeringen (2022).

⁴ För en diskussion om vilka som inkluderas, se De tværministerielle arbejdsgrupper (2021), s. 9 f.

arbetstagare på arbetsmarknaden är växande.⁵ Arbetsgruppen inom det danska regeringskansliet har också tagit hjälp av en grupp forskare för att göra vissa uppskattningar. Forskarna har deltagit i en studie med en så kallad delfi-metod, en typ av intervjustudie som används för att göra prognoser och som går ut på att en grupp experter oberoende av varandra får svara på frågeformulär i olika omgångar.⁶ När de tillfrågade forskarna blev ombedda att uppskatta sina förväntningar på utvecklingen svarade de överlag att andelen människor som tillhör gruppen sårbara utländska arbetstagare kommer att växa ytterligare, både på arbetsmarknaden som helhet och inom de särskilda riskbranscherna.⁷ Forskarna bedömer att ökningen kommer att vara större i de branscher som har lägre kollektivavtalsteckning. De är vidare eniga om att gruppen sårbara utländska arbetstagare undviker myndigheterna eftersom de är rädda för repressalier, samt att det främst är de fall där det skett allvarliga lagöverträdelser som kommer till myndigheternas kännedom.

När det kommer till den grupp som blivit utsatta för människohandel för tvångsarbete, som kan sägas vara en av de grövsta formerna av arbetslivskriminalitet, gör de danska myndigheterna bedömningen att 968 personer har utsatts för människohandel under perioden 2007–2020.⁸ Ungefär en tiondel av dessa bedöms ha utsatts för tvångsarbete (111 personer). En ökning av antalet fall av tvångsarbete skedde under 2012 och 2013, vilket kan bero på ett ökat fokus på problemet. En betydande ökning skedde under 2018, vilket främst berodde på ett enskilt ärende.

4.2.3 Ett myndighetsgemensamt arbete mot social dumping

Många av de företeelser som i Sverige benämns arbetslivskriminalitet omfattas i Danmark av andra begrepp, där det kanske mest närliggande är social dumping. Det har inte utarbetats någon definition av vad som avses med social dumping, men i Danmark brukar termen användas för att beskriva situationer där arbetstagare har löner och villkor som är sämre än brukligt i landet och där arbetstagare arbetar

⁵ De tværministerielle arbejdsgrupper (2021), s. 11.

⁶ Se vidare om metoden i bland annat SOU 2022:36, s. 117.

⁷ De tværministerielle arbejdsgrupper (2021), s. 13.

⁸ De tværministerielle arbejdsgrupper (2021), s. 65.

under dåliga arbetsförhållanden och arbetsgivaren inte betalar tillräcklig skatt.⁹

Det finns sedan 2012 ett myndighetsgemensamt arbete mot social dumping. Det myndighetsgemensamma arbetet bedrivs av Skattestyrelsen (motsvarar Skatteverket i Sverige), Arbejdstilsynet (motsvarar Arbetsmiljöverket) och politiet (motsvarar Polismyndigheten). Samarbetet samordnas av Arbejdstilsynet och bygger på ett avtal mellan de tre myndigheterna. Samarbetsavtalet tillkom på initiativ av myndigheterna, efter att den danska regeringen beslutat om att tilldela pengar för just detta arbete. Från och med år 2020 uppgår det årliga anslaget till drygt 120 miljoner danska kronor för Arbejdstilsynet och Skattestyrelsens arbete med den myndighetsgemensamma insatsen mot social dumping, vilket är en ökning från tidigare nivå som var 75 miljoner danska kronor per år.¹⁰ Politiets deltagande i arbetet har inget särskilt anslag.

Av samarbetsavtalet, som revideras årsvis, framgår att myndighetsinsatsen har fokus på social dumping i förhållande till företag och anställdas efterlevnad av dansk lag, särskilt när det gäller tillhandahållande av tjänster som ska anmälas till RUT. RUT är en förkortning för Registret for Udenlandske Tjenesteydere, dit bland annat utstationering ska anmälas (se närmare i avsnitt 4.2.4). Myndigheterna bidrar med kunskap och verktyg inom sina respektive verksamhetsområden, vilket specificeras i samarbetsavtalet. Arbejdstilsynets fokus är att kontrollera efterlevnad av regelverket på arbetsmiljöområdet samt att anmälningsplikten till RUT är uppfylld. Myndigheten uppger att ungefär en tredjedel av deras tillsyn inom social dumping sker av danska företag. Skattestyrelsens fokusområde är att bland annat utländska företag och arbetstagare är korrekt registrerade och att de betalar skatter, inklusive moms, i enlighet med dansk lag. Politiet är bland annat ansvarig för att utreda misstänkta brott, kontroll av utlänningars arbets- och uppehållstillstånd och att underrätta Center mot Människohandel (CMM) om det föreligger indikationer på människohandel.

Samarbetet sker på flera nivåer. På central nivå möts myndigheternas generaldirektörer en gång om året, i syfte att stämma av om ramarna för samarbetet och resultaten är tillfredsställande. Den nationella koordineringsgruppen har kvartalsvisa möten på operativ nivå.

⁹ Nordic-Baltic Working Group (2020), bilaga 1, s. 1.

¹⁰ www.sktst.dk/skattestyrelsen-i-tal/skattekontrol/social-dumping/. Hämtad 2023-01-12.

Det löpande samarbetet sker på regional nivå. Arbetet innebär i praktiken framför allt att de tre myndigheterna på daglig basis planerar, koordinerar och genomför gemensamma inspektioner.¹¹ I genomsnitt sker en gemensam inspektion per vecka. Dessa är inriktade på de branscher där det erfarenhetsmässigt är störst problem, vilket inkluderar bygg- och anläggning, servicesektorn och de gröna näringarna. Informationsutbytet måste ske inom ramen för de lagar och regler som gäller för myndigheterna i övrigt, men fasta kontaktpunkter finns hos respektive myndighet. I praktiken går det till så att myndigheterna först gör egna riskbaserade urval av platser som de bedömer är intressanta att inspektera. Därefter hålls planeringsmöten där myndigheterna bidrar med den information som de har möjlighet till utifrån sina respektive verksamhetsområden och inom ramen för sekretessregelverket.¹² De platser som Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen och politiet bedömer som mest relevanta väljs ut och det tas fram en lista med ett lämpligt antal adresser som gemensamt ska besökas under aktuell inspektionsdag. Myndigheterna bedömer om information som upptäcks under inspektioner är relevant för en annan myndighet. Om den bedöms vara det finns även en skyldighet att överlämna informationen.

Ett tillfälligt myndighetscenter

Det finns inte någon stadigvarande fysisk samlokalisering av myndigheterna som samarbetar mot social dumping, såsom fallet är i Norge och numera även i Sverige beträffande arbetslivskriminalitet. Däremot har en projektlignande insats genomförts där myndigheterna gemensamt har varit på samma plats fysiskt under en längre tid. Detta har skett med anledning av bygget av en tunnel mellan Rödbyhavn och Puttgarden. Vid bygget har ett särskilt tillfälligt myndighetscenter etablerats där Arbejdstilsynet, politiet, Skattestyrelsen och Sjöfartstyrelsen är fysiskt samlokaliserade en eller ett par gånger i veckan. Arbejdstilsynet representeras i samarbetet av sitt så kallade SDI-projekt, en specialenhet som arbetar med en särskild tillsyn av projekt som har en byggkostnad på mer än en halv miljard danska kronor (se vidare nedan). Ungefär tolv miljoner danska kronor per år

¹¹ Se förutom samarbetsavtalet även vidare i rapporten från De tvärministerielle arbejdsgrupper (2021).

¹² Även Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) deltar på dessa möten.

är öronmärkta för just den här insatsen, som bland annat inkluderar att vissa av myndigheterna gör gemensamma inspektioner. Arbets sättet lyfts fram som framgångsrikt av de danska myndigheterna. Detta eftersom de har lyckats skapa förtroende och relationer till både anställda och chefer på ett sätt som inte bedöms hade varit möjligt annars. Arbejdstilsynet beskriver till exempel att de enkelt kan ta en anställd eller underentreprenör åt sidan för både tipslämning, utfrågning eller informationsinhämtning.

Skattestyrelsens delaktighet i insatsen mot social dumping

På Skattestyrelsen arbetar ungefär 70 årsarbetskrafter, av omkring 6 000 anställda, med insatsen mot social dumping. För Skattestyrelsens del berör insatsen i första hand inkomst- och bolagsskatt men det kan i vissa fall även handla om moms och punktskatter. Skattestyrelsen kontrollerar om företag och anställda är korrekt registrerade, med ett särskilt fokus på skattskyldighet och att företagen redovisar rätt skatt för de anställdas löner. Typiska regelöverträdelser som Skattestyrelsen upptäcker är ofta relaterade till fel och brister beträffande utländska företags skattskyldighet i Danmark, samt underlåtenhet att betala A-skatt i situationer där arbetstagare felaktigt har betraktats som egenföretagare.

Under perioden 2015 till och med juni 2022 har myndigheten genomfört 23 693 kontroller inom ramen för insatsen.¹³ En kontroll av en typ av skatt hos ett företag eller en person under ett inkomstår räknas som en kontroll. 10 773 av dessa kontroller, det vill säga nästan hälften av inspektionerna, har lett till en reaktion. Skattestyrelsen har, i takt med att erfarenheten byggts upp, blivit bättre på att identifiera riskföretag och har därmed ökat sin träffsäkerhet för inspektionerna, från 34 procent 2015 till 58 procent 2022. Samlat har insatsen sedan 2015 resulterat i över 1,7 miljarder danska kronor i skatteintäkter.¹⁴

¹³ www.sktst.dk/skattestyrelsen-i-tal/skattekontrol/social-dumping/. Hämtad 2023-01-11.

¹⁴ www.sktst.dk/skattestyrelsen-i-tal/skattekontrol/social-dumping/#Skattestyrelsens%20indsats%20og%20resultater. Hämtad 2023-01-11.

Politiet och SIRI:s delaktighet i insatsen mot social dumping

Politiets uppgifter i samarbetet består av att ge bistånd till Skattestyrelsens och Arbejdstilsynets kontrollarbete, utföra kontroller av utlänningars arbets- och uppehållstillstånd, samt att utreda misstänkta brott. Utöver att delta i de gemensamma inspektionerna deltar politiet även genom att handlägga ärenden om överträdelser av anmälningsplikten till RUT. Som en del av insatsen mot social dumping frihetsberövade politiet 68 personer (både arbetstagare och arbetsgivare) under 2021.¹⁵

Även Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) deltar ibland i de myndighetsgemensamma insatserna i de fall där det bedöms att en stor andel tredjelandsmedborgare är anställda. SIRI bistår politiet med att kontrollera tredjelandsmedborgares rätt att vistas och arbeta i Danmark och ger vägledning om regelverket.¹⁶

Arbejdstilsynets delaktighet i insatsen mot social dumping

Ungefär en fjärdedel av Arbejdstilsynets tillsyn handlar om insatser mot social dumping. Det inkluderar både deltagandet i gemensamma inspektioner med andra myndigheter (så kallade fællesaktioner), den egna uppsökande verksamheten och RUT-tillsynen, uppföljning av tips och myndighetens särskilda insatser vid stora byggarbetsplatser.

Inom ramen för den myndighetsgemensamma insatsen mot social dumping har Arbejdstilsynet besökt 6 575 verksamheter på 5 202 arbetsställen från och med 2012 till och med juni 2022.¹⁷ Dessa har resulterat i 3 647 upptäckta fall av överträdelser av arbetsmiljöregelverket, som har resulterat i någon form av åtgärd. Inspektionerna har i stor utsträckning skett inom bygg och anläggning där myndigheten har gjort 3 089 besök. Därefter följer kategorin ”service, restaurang och städning” där 961 besök har genomförts. Inom de gröna näringarna (lant- och skogsbruk med mera) har 442 besök genomförts och för industrin är siffran 267.

Arbejdstilsynet har en specialenhet som arbetar med en särskild tillsyn för stora projekt som har en byggkostnad på mer än en halv

¹⁵ <https://politi.dk/samarbejde/den-faelles-myndighedsindsats-mod-social-dumping>. Hämtad 2023-01-11.

¹⁶ www.at.dk/om-os/faelles-myndighedsindsats-mod-social-dumping/. Hämtad 2023-01-26.

¹⁷ www.at.dk/om-os/faelles-myndighedsindsats-mod-social-dumping/arbejdstilsynets-resultater-paa-landsdaekkende-faellesaktioner/. Hämtad 2023-01-11.

miljard danska kronor. Ungefär 20 personer arbetar heltid på enheten som benämns Social Dumping Infrastruktur-projekt (SDI). I dessa projekt kontaktas byggherren tidigt för att Arbejdstilsynet ska få en uppfattning om vilka särskilda utmaningar som kan finnas och om hur arbetsmiljöplanen ser ut samt för att etablera en löpande dialog. SDI-enheten följer sedan de stora byggprojekten tätt i alla skeden genom hela byggprocessen. Deltagandet i det ovan beskrivna tillfälliga myndighetscentret i Rødbyhavn sker för Arbejdstilsynets räkning som en del av SDI-tillsynen.

Arbejdstilsynets analyser och erfarenheter

Utifrån de erfarenheter och den information som Arbejdstilsynet har samlat in vid sina inspektioner drar myndigheten vissa slutsatser.¹⁸ En av dessa är att det sker färre allvarliga överträdelser av arbetsmiljöregelverket på företag som på ett korrekt sätt anmäler sig till RUT¹⁹ än på företag som inte gör det. Vidare konstaterar myndigheten att arbetsmiljön hos de utländska företagen, generellt sett, motsvarar förhållandena på de danska företagen. Arbejdstilsynet ser dock exempel på att utländska företag i större utsträckning använder vad de kallar för ”föråldrade arbetsmetoder”, har mer fysiskt arbete och använder en lägre nivå av teknisk utrustning än vad som är vanligt på den danska arbetsmarknaden. Arbejdstilsynet ser även exempel på att utländska arbetstagare inte har tillgång till personalutrymmen (till exempel avsaknad av matplats, toalett och duschmöjligheter) och lever under mycket dåliga förhållanden. I det fall Arbejdstilsynet i samband med en inspektion finner att boende sker under oacceptabla förhållanden kontaktas kommunen, som har ett ansvar gällande bostadsförsörjning. På många arbetsplatser upplever Arbejdstilsynet att utländska arbetstagare och arbetsgivare endast i begränsad omfattning vill uttala sig om sin situation.²⁰

¹⁸ www.at.dk/om-os/faelles-myndighedsindsats-mod-social-dumping/arbejdstilsynets-erfaringer/. Hämtad 2023-01-11.

¹⁹ Register över utländska tjänsteleverantörer, se vidare i avsnitt 4.2.4.

²⁰ www.at.dk/om-os/faelles-myndighedsindsats-mod-social-dumping/arbejdstilsynets-erfaringer/. Hämtad 2023-01-11.

4.2.4 Registret för utländska tjänsteleverantörer

I Danmark finns sedan den 1 maj 2008 ett register över utländska tjänsteleverantörer (RUT).²¹ Syftet med RUT är att skapa en bättre överblick över utstationerande företag i Danmark, för att göra det möjligt för myndigheterna att kunna kontrollera att exempelvis arbetsmiljölagstiftningen och skattelagstiftningen följs, men också för att ge arbetsmarknadens parter bättre möjligheter att tillvarata sina intressen. En anmälning till RUT ska ske senast när arbetet påbörjas. Till skillnad från hur det svenska utstationeringsregistret fungerar så behöver även utländska egenföretagare utan anställda anmäla sig till RUT, om de tillhandahåller tjänster inom vissa branscher som är klassificerade som riskbranscher, vilket i dagsläget bland annat gäller byggbranschen. De uppgifter som ska anmälas är bland annat verksamhetens namn, adress och kontaktuppgifter, de utstationerade arbetstagarnas identitet, utstationeringens varaktighet och den plats där arbetet ska utföras. Om en anmälan till RUT sker inom byggbranschen får anmälaren automatiskt information om danska arbetsmiljöregler i samband med anmälan. Tillsyn av själva anmälningen till RUT utförs av Arbejdstilsynet och sker bland annat som en del i den ovan beskrivna myndighetssamverkan. Om Arbejdstilsynet upptäcker överträdelse av anmälningsplikten informeras poliet och Skattestyrelsen.²²

Arbejdstilsynet och Skattestyrelsen använder RUT i första hand för att identifiera var utstationerade arbetstagare arbetar, för att kunna genomföra inspektioner i syfte att undersöka om arbetsmiljöregelverket följs och om arbetsgivaren betalar skatt på ett korrekt sätt. Skattestyrelsens inspektioner inkluderar i viss utsträckning kontroll av om företagen som har anmält utstationering verkligen är etablerade i hemlandet, eller om det bara rör sig om brevlådeföretag, eftersom det påverkar skattskyldigheten. I syfte att öka träffsäkerheten i inspektionerna görs ett riskbaserat urval. För detta används inom Arbejdstilsynet sedan sommaren 2022 en maskininlärningsmodell på prov, en metod som senare ska utvärderas.

En rad av upplysningarna i RUT är offentligt tillgängliga (vilket även är fallet för det svenska utstationeringsregistret). Det gäller bland annat information om det utstationerade företags namn,

²¹ I Sverige ska utländska arbetsgivare anmäla utstationering till utstationeringsregistret som administreras av Arbetsmiljöverket.

²² De tvärministerielle arbejdsgrupper (2021), s. 37.

adress och kontaktuppgifter. Arbetsmarknadens parter har vidare tillgång till information om var i landet som tjänsterna utförs, en uppgift som i övrigt inte är offentligt tillgänglig.²³ Det innebär att RUT möjliggör för arbetsmarknadens parter att komma i kontakt med de utländska företag och personer som tillfälligt utför arbete i Danmark. BAT-kartellen, en facklig sammanslutning av sju arbetstagarorganisationer inom bygg- och anläggningsbranschen, framhåller att RUT är en förutsättning för deras arbete mot social dumping eftersom registret möjliggör för dem att identifiera företag där de ska försöka teckna kollektivavtal och värva medlemmar.

4.2.5 En departementsöverskridande arbetsgrupp om sårbara utländska arbetstagare

Inom det danska regeringskansliet fanns under en period en arbetsgrupp under namnet Tvärministeriella arbejdsgruppen om sårbare udenlandske arbejdstagere. Syftet var att gruppen skulle arbeta fram förslag inom området. Arbetsgruppen utarbetade en rapport som levererades i september 2021 och arbetsgruppen avvecklades därefter.²⁴ I rapporten konstaterade arbetsgruppen bland annat att mycket tyder på att myndigheterna saknar effektiva verktyg för att hålla arbetsgivare ansvariga om de inkvarterar arbetstagare under oacceptabla förhållanden. Arbetsgruppen föreslog därför att det ska övervägas att genom lagstiftning ställa krav på att en arbetsgivare som tillhandahåller boende för en arbetstagare ska säkerställa att boendeförhållandena är goda och stadigvarande. Detta skulle, enligt förslaget, kombineras med myndighetstillsyn.

Ett annat förslag som presenterats av arbetsgruppen är att undersöka om det är möjligt att införa en deposition för vissa utländska företag som utstationerar arbetstagare till Danmark. Tanken är då att de företag som tidigare har brutit mot vissa danska lagar ska betala en summa pengar, som sedan återfås när uppdraget i Danmark är slutfört och reglerna har följts. Arbetsgruppens bedömning var att det är osäkert hur en sådan ordning förhåller sig till EU-rätten och föreslog den danska regeringen att inleda en dialog med Europeiska kommissionen angående detta.²⁵

²³ De tvärministerielle arbejdsgrupper (2021), s. 43.

²⁴ De tvärministerielle arbejdsgrupper (2021).

²⁵ Se vidare i De tvärministerielle arbejdsgrupper (2021), s. 44.

4.2.6 Center mod Menneskehandel

Center mod Menneskehandel (CMM) inrättades 2007 och är en del av Social- og Boligstyrelsen²⁶ (motsvarar ungefär Socialstyrelsen). Centret utgör kärnan i det sociala arbetet mot människohandel i Danmark. Till uppgifterna hör att samordna sociala åtgärder för offer för människohandel, att samla in och sprida kunskap om människohandel och att bedöma om personer som uppehåller sig lovligt i Danmark är potentiella offer för människohandel. Under 2022 uppgick CMM:s anslag till 16,2 miljoner danska kronor och antalet årsarbetskrafter till 15. Under år 2021 identifierade CMM 19 personer som offer för människohandel för tvångsarbete.²⁷

Den Tværministerielle arbejdsgruppen om sårbare udenlandske arbejdstagere noterar att det ibland kan vara svårt att göra en gränsdragning mellan civilsamhällesorganisationernas och CMM:s arbete på området. Arbetsgruppen föreslår därför att det kan övervägas att stärka CMM:s mandat som myndighet, exempelvis att genom lagstiftning utvidga CMM:s möjligheter att förmedla information och att prata med potentiella offer för människohandel. Detta skulle, enligt arbetsgruppen, också kunna underlätta ett mer formellt samarbete mellan CMM och de andra berörda myndigheterna.²⁸

4.2.7 Ett myndighetssamarbete mot människohandel

Arbejdstilsynet, CMM, politiet, SIRI, Skattestyrelsen och Udlændingsstyrelsen har sedan 2012 ett samarbetsavtal om arbete mot människohandel.²⁹ Avtalets parter har förpliktat sig till att, inom respektive myndighets verksamhetsområde, ha ett skärpt fokus och vara uppmärksamma på tecken på människohandel samt att underrätta CMM eller politiet om det finns sådana tecken. Därutöver omfattar samarbetet bland annat gemensamma inspektioner samt temadagar där CMM utbildar myndigheterna i vad som är indikationer på människohandel.³⁰

²⁶ Social- og Boligstyrelsen har övertagit uppgifter från de tidigare myndigheterna Socialstyrelsen samt en del av uppgifterna från Bolig- og Planstyrelsen.

²⁷ Danske Socialstyrelsen (2022). Detta avser personer som uppehåller sig lovligt i Danmark.

²⁸ De tværministerielle arbejdsgrupper (2021), s. 79 f.

²⁹ Även Anklagemyndigheden, Fødevarestyrelsen och Hvidvasksekretariatet ingår numera.

³⁰ De tværministerielle arbejdsgrupper (2021), s. 39.

De myndigheter som samarbetar mot människohandel har under 2021 påbörjat ett arbetssätt där representanter från olika berörda myndigheter kallas in till korta digitala möten i de situationer då det har uppstått misstanke om människohandel för tvångsarbete på en arbetsplats. På mötena delas det information i den mån det är möjligt enligt det danska regelverket om informationsutbyte och det avtalas om gemensamma aktioner och om vilka ytterligare åtgärder som ska vidtas.³¹

4.2.8 Arbetsklausuler och uppföljning av dessa

I Danmark används så kallade arbetsklausuler i stor utsträckning vid offentlig upphandling.³² Det innebär att den upphandlande organisationen ser till att upphandlingsavtalet innehåller en klausul som säkerställer att en leverantör och dennes underleverantörer tillämpar lön och andra anställningsvillkor i nivå med de kollektivavtal som gäller i branschen. Det är inte tillåtet att avtala om att leverantören ska vara ansluten till en arbetsgivarorganisation eller ha tecknat ett kollektivavtal. Arbetsklausulen är ett kontraktsvillkor bland andra i upphandlingsavtalet. I statlig upphandling är det obligatoriskt att använda arbetsklausuler. Även större kommuner använder arbetsklausuler trots att det inte krävs enligt lag. Enligt Beskæftigelsesministeriet (danska motsvarigheten till Arbetsmarknadsdepartementet) är erfarenheterna goda och därför förs diskussioner om att göra arbetsklausuler obligatoriska även på kommunal nivå. En tvärministeriell arbetsgrupp, som även inkluderar representanter från arbetsmarknadens parter, är tillsatt för att se över möjligheterna för detta.

Användningen av arbetsklausuler framhålls både från det offentliga och från arbetsmarknadens parter som ett viktigt och effektivt verktyg i arbetet mot social dumping, även om bilden inte är entydig.³³ De fördelar som lyfts fram handlar om själva förekomsten av arbetsklausuler, det vill säga de villkor som skrivs in i upphandlingsavtalen, men än mer framhålls de metoder som används för att följa upp avtalens efterlevnad. Både FH, som kan sägas vara den danska motsvarigheten till svenska LO, och BAT-kartellen framhåller att arbetsklausulerna är en garanti för goda förhållanden på dansk arbets-

³¹ De tvärministerielle arbejdsgrupper (2021), s. 39.

³² Danmark har ratificerat ILO:s konvention nr 94 om offentlig upphandling.

³³ Köpenhamns kommun (2021).

marknad eftersom de både säkerställer en rättvis konkurrens mellan seriösa företag och skyddar arbetstagare från social dumping.³⁴ Delegationen har fått uppfattningen att den danska arbetsgivarföreningen DA ser fördelen av att arbetsklausuler kan bidra till att motverka osund konkurrens, men att DA ställer sig skeptiska till att representeranter från det offentliga direkt eller indirekt ska tolka kollektivavtalen i sin uppföljning av om arbetsklausulerna efterlevs. DA ser även att det finns en risk att de hamnar i en intressekonflikt om de ska vara behjälpliga i uppföljningen av upphandlingsavtalen samtidigt som de ska företräda sina medlemsföretag.

Köpenhamns kommuns arbete med arbetsklausuler

Köpenhamns kommun, som genomför upphandlingar för omkring 13 miljarder danska kronor årligen, inkluderar arbetsklausuler i samtliga kontrakt. Av klausulerna framgår det bland annat att arbetsvillkor ska vara i nivå med ett rikstäckande kollektivavtal för samma slags arbete. I klausulerna anges även att kommunen har rätt att inspektera arbetsplatsen genom fysiska besök, att kommunen har rätt att begära in dokumentation av löneförhållanden och andra anställningsvillkor, samt en möjlighet för kommunen att hålla inne betalning vid oklarheter. Avtalet innehåller inga begränsningar av antalet underleverantörer, men fastställer att huvudleverantören ansvarar för att eventuella underleverantörer följer samma avtalsvillkor.³⁵

Uppföljning av villkoren är en förutsättning för att syftet med klausulerna ska uppnås. Köpenhamns kommun har en särskild så kallad insatsgrupp mot social dumping, bestående av tolv personer, som arbetar med uppföljning av arbetsklausuler i upphandlingsavtalen. Detta sker enligt en särskild metod som kommunen har utvecklat, där de har gått från en stickprovsmo­dell till en riskbaserad modell för att identifiera vilka företag som ska undersökas närmare. Den metod som Köpenhamns kommun använder inleds med att kommunens insatsgrupp besöker de aktuella arbetsplatserna för att genomföra ett oanmält så kallat screeningbesök. Det innebär att kommunens representanter ser sig omkring och för individuella samtal med både

³⁴ BAT-kartellen (2021), s. 5.

³⁵ För exempel på hur en sådan klausul kan vara utformad, se www.socialdumping.kk.dk/sites/default/files/2021-04/Arbejdsklausul%20-%202021%20%281%29_1.pdf. Hämtad 2023-01-26.

anställda och chefer. Under 2021 gjorde Köpenhamns kommun 174 sådana arbetsplatskontroller. Om det, efter ett screeningbesök, bedöms finnas risk för att de arbetsrättsliga villkoren inte efterlevs upprättas ett ärende för fortsatt kontroll. Under 2021 bedömde insatsgruppen att det fanns anledning att gå vidare med ytterligare undersökningar efter fyra av tio screeningbesök.³⁶ I den fortsatta undersökningen begär kommunen att få ta del av dokumentation om en rad arbetsvillkor, exempelvis löneutbetalningar och arbetstider. Som utgångspunkt har huvudleverantören fem arbetsdagar på sig att ta fram den efterfrågade dokumentationen. Kommunens företrädare framhåller att det är viktigt att besöka arbetsplatsen, utan uniform, och träffa arbetstagarna en och en för att kunna fastställa vilken lön som faktiskt har betalats ut, eftersom det inte alltid framgår av dokumenten. När insatsgruppen gör sådana besök har de material med sig, som de själva tagit fram, på tolv olika språk och ibland tolkar. De har även med sig hjälpmedel för att de anställda enkelt ska kunna fylla i bland annat vilka datum och tider de arbetar.

Utifrån den samlade dokumentationen bedömer kommunens insatsgrupp om villkoren, såsom lönen, är i nivå med det relevanta kollektivavtalet. I de kontroller som genomförts under 2021 har insatsgruppen identifierat underbetalning i 63 procent av fallen.³⁷ Den siffran var 2018, då en stickprovmodell användes, 5,5 procent. De flesta överträdelser av arbetsklausuler inom bygg och anläggning har identifierats hos underleverantörer. 19 procent av överträdelserna upptäcks i första ledet i leverantörskedjan och 81 procent sker i led två och nedåt.

Även om överträdelserna sker längre ned i entreprenadkedjan är det, som sagts ovan, huvudentreprenören som är ansvarig enligt avtalet. När en överträdelse av avtalet har identifierats kallas huvudentreprenören och eventuellt berörda underentreprenörer till ett möte. På mötet går insatsgruppen igenom underlag och beräkningar tillsammans med företaget. Eventuella oklarheter diskuteras och det levererande företaget har möjlighet att yttra sig i ärendet.³⁸ Insatslaget ingår därefter ett avtal med företaget om när och hur de ska komma till rätta med problemen samt kompensera de anställda som berörs. Insatslagets erfarenhet är att denna modell, som bygger

³⁶ Köpenhamns kommun (2021), s. 28.

³⁷ Köpenhamns kommun (2021), s. 26.

³⁸ Köpenhamns kommun (2021), s. 10 f.

på medling, leder till att företagen faktiskt korrigerar situationen, exempelvis genom att anställda i efterskott får den lön de har rätt till enligt avtal. Insatsgruppens erfarenhet är också att företaget rättar till förhållandena, så att de anställda som fortsätter att arbeta i de projekt som Köpenhamns kommun har upphandlat har korrekta villkor efter att en inspektion har avslutats. Köpenhamns kommun stöttar även sina grannkommuner i arbetet med arbetsklausuler och uppföljning av dessa.

En statlig kontrollenhet för arbetsklausuler

För två år sedan granskade Rigsrevisionen (den danska Riksrevisionen) arbetet med arbetsklausuler.³⁹ Myndigheten konstaterade att efterlevnaden av avtalsvillkoren var låg och rekommenderade därför regeringen att vidta åtgärder för förbättrad uppföljning. Till följd av detta meddelade den danska regeringen att den skulle ta steg för att motverka social dumping, genom att inrätta en ny statlig kontrollenhet, Statens Kontrolenhed for Arbejdsklausuler. Enhetens uppgift är att kontrollera att privata leverantörer och deras underleverantörer som utför vissa typer av arbeten för vissa statliga myndigheter följer arbetsklausuler om lön och arbetsvillkor.⁴⁰ Enheten, som organisatoriskt är placerad under myndigheten Vejdirektoratet (som sorterar under Transportministeriet), kontrollerar bland annat efterlevnaden av arbetsklausuler i kontrakt inom bygg och anläggning som har ingåtts av någon av de danska myndigheterna under Transportministeriet. Enheten kontrollerar även statliga ramavtal som ingås av Økonomistyrelsen. Enheten utför stickprovskontroller baserat på riskbedömningar och metoden liknar i flera avseenden den som Köpenhamns kommun använder.⁴¹

Under 2021 hade enheten ett särskilt fokus på branscherna bygg och anläggning samt städ. Vid 71 procent av de genomförda kontrollerna under året upptäcktes överträdelser av en arbetsklausul.⁴² Vad konsekvenserna blir vid en överträdelse ser olika ut från fall till

³⁹ Rigsrevisionen (2020).

⁴⁰ www.vejdirektoratet.dk/kontrolenheden-arbejdsklausuler/om-kontrolenheden. Hämtad 2023-01-11.

⁴¹ api.vejdirektoratet.dk/sites/default/files/2021-05/Procedurebeskrivelser%20mv.%20for%20Statens%20Kontrolenhed%20for%20Arbejdsklausuler%20ver%202022.pdf. Hämtad 2023-01-11.

⁴² Vejdirektoratet (2021).

fall och beror på det enskilda kontraktet. Eftersom inspektionerna är riskbaserade, och då en fördjupad dokumentkontroll sker först efter att misstanke uppstått, ska den höga siffran inte ses som en indikation på hur stort problemet med avtalsbrott är. De flesta överträdelserna gällde lön. Därefter följde överträdelser av bestämmelser om semester, pension och arbetstid.⁴³ Beskæftigelsesministeriet framhåller att erfarenheterna från kontrollenheten än så länge är goda, även om det är för tidigt att dra allt för säkra slutsatser. Departementets uppfattning är att det bryts lika mycket mot arbetsklausuler i situationer med kollektivavtal som utan, samt att det är fler överträdelser ju längre ned i leverantörskedjan man kommer.

4.2.9 En fond för utstationerade

I Danmark finns inte, till skillnad från i Sverige, entreprenörsansvar i lag.⁴⁴ Däremot har Danmark instiftat en fond, *Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede*. Fonden, som är självständig och självägande, administreras av tjänstepensionsförvaltaren Arbejdsmarkedets Tillægspension. Syftet med fonden är att säkerställa att enskilda utstationerade arbetstagare får korrekt lön i situationer där arbetsgivaren inte betalar avtalsenlig lön trots påtryckningar från arbetstagaren eller en arbetstagarorganisation.⁴⁵ En förutsättning för en utbetalning är att lönefordran har fastställts genom dom eller förlikning i Arbetsdomstolen eller genom skiljeförfarande. Fonden kombineras med en typ av svartlistning där de företag som har gett upphov till en utbetalning från fonden under de senaste 36 månaderna listas på en webbsida, i syfte att det ska bli möjligt att undvika att exempelvis köpa in tjänster från dessa företag. Fonden finansieras gemensamt av danska arbetsgivare och utländska tjänsteleverantörer som utstationerar arbetstagare till Danmark, som betalar en viss summa per anställd per år.

⁴³ Vejdirektoratet (2021).

⁴⁴ Se för svensk del lag (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar.

⁴⁵ Lov om Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede (nr 613 2016-08-06).

4.2.10 Ett nytt brott gällande utnyttjande av arbetstagare

I Danmark infördes år 2022 ett nytt brott i den danska motsvarigheten till brottsbalken, straffeloven. I den nya bestämmelsen, § 262 b i 26 kapitlet, anges följande:

For menneskeudnyttelse straffes med fængsel indtil 6 år den, som ved udnyttelse af en anden persons betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager den pågældende til arbejde under åbenlyst urimelige forhold.

Brottsrubriceringen kan översättas till ”människoutnyttjande” och liknar de svenska brottsrubriceringarna människoexploatering och människohandel. Ett sådant brott har inte tidigare funnits i den danska straffrätten, även om det har funnits flera närliggande bestämmelser, såsom § 262 a om människohandel och § 282 om ocker. I propositionen tydliggörs vad som ska anses vara arbete under uppenbart orimliga villkor.⁴⁶ En bedömning ska göras i varje enskilt fall. I den bedömningen kan det bland annat ingå hur mycket personen får i lön, hur många timmar personen arbetar och vilka boendeförhållanden personen har i relation till arbetet. Bedömningen bör, enligt propositionen, utgå från vad som är vanliga (almindelige på danska) förhållanden inom den relevanta branschen med utgångspunkt i exempelvis kollektivavtal. När det gäller löneförhållanden anges att en mycket låg lön i sig kan medföra att det föreligger uppenbart orimliga förhållanden. Detta förutsätter att lönen är så låg att den endast utgör 50 procent eller mindre av lägsta lönen i ett relevant kollektivavtal. Även i de fall som lönen utgör mer än 50 procent av lägsta lönen kan lönen enskilt (exempelvis om den absolut sett måste betraktas som mycket låg) eller tillsammans med andra arbetsförhållanden medföra att det föreligger uppenbart orimliga förhållanden.⁴⁷

4.2.11 Styrkor i det danska arbetet mot arbetslivskriminalitet

Det danska myndighetsgemensamma arbetet mot social dumping påminner i delar om den myndighetssamverkan som finns i Sverige mot arbetslivskriminalitet även om det finns viktiga skillnader, bland

⁴⁶ Justitsministeriet (2022).

⁴⁷ Justitsministeriet (2022).

annat när det gäller vilka myndigheter som deltar. Enligt delegationens intryck har en styrka i det danska arbetet mot social dumping varit att det sedan en lång tid har legat högt på den politiska dagordningen och att myndigheterna har fått tillräckliga resurser för tillsyn och kontroll. Skattestyrelsen och Arbejdstilsynet erhåller ett årligt anslag om drygt 120 miljoner danska kronor för arbete med den myndighetsgemensamma insatsen mot social dumping. Att Arbejdstilsynet har en särskild enhet som arbetar långsiktigt mot social dumping på de allra största byggprojekten lyfts fram som framgångsrikt. Detta bland annat eftersom myndigheten genom detta har lyckats skapa förtroende och relationer till både anställda och chefer i byggprojekten på ett sätt som inte hade varit möjligt annars.

I Danmark framhålls vidare arbetet med arbetsklausuler som ett framgångsrikt arbets sätt för att försäkra sig om att arbetstagare får de arbetsvillkor som de har rätt till enligt lag och avtal. Delegationens bild är att Köpenhamns kommun har kommit långt i sitt arbete med att följa upp arbetsrättsliga villkor inom offentlig upphandling.

Delegationen noterar även den utveckling som har skett inom det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering i Danmark, något som vi återkommer till i kapitel 5.

4.3 Arbetet mot arbetslivskriminalitet i Finland

4.3.1 Allmänt om arbetet mot arbetslivskriminalitet i Finland

I Finland används inte begreppet arbetslivskriminalitet på ett etablerat sätt. För att bekämpa fenomen som det vi i Sverige benämner arbetslivskriminalitet används i stället andra termer, däribland ”grå ekonomi”. Den finska regeringen har beslutat om en strategi och ett åtgärdsprogram för att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet.⁴⁸ Strategin beskrivs närmare nedan under avsnitt 4.3.4.

I Finland bedrivs också ett arbete mot människohandel och arbetskraftsexploatering som omfattar många aktörer i samhället. Det finns en särskild handlingsplan mot människohandel som beskrivs närmare under avsnitt 4.3.5.

Strategin mot grå ekonomi och ekonomisk brottslighet och handlingsplanen mot människohandel är delvis överlappande. Arbetet mot

⁴⁸ Finlands regering (2020).

människohandel främjas även i strategin och åtgärdsprogrammet för att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. En gemensam nämnare för såväl strategin som handlingsplanen är att det krävs ett nytt slags myndighetstänkande där myndigheterna arbetar tillsammans, eftersom ingen myndighets egna resurser ensamt räcker till för att bekämpa fenomenen (se närmare om detta under avsnitt 4.3.6).⁴⁹

4.3.2 Den finska arbetsmarknadsmodellen

De tre största arbetstagarorganisationerna i Finland är Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC (18 medlemsförbund med tillsammans över 800 000 medlemmar), Tjänstemannacentralorganisationen STTK (13 medlemsförbund som organiserar cirka 450 000 tjänstemän inom industrin, tjänstesektorn, stat och kommun) samt Akava som är den fackliga centralorganisationen för akademiker (består av 36 medlemsförbund som organiserar cirka 600 000 medlemmar).⁵⁰ På arbetsgivarsidan dominerar Finlands Näringsliv EK (24 medlemsförbund och cirka 15 000 medlemsföretag) och Kommunala arbetsmarknadsverket KT som är den finländska kommunsektorns arbetsgivarorganisation.⁵¹

I Finland finns, liksom i Sverige, inga lagstadgade minimilöner. Däremot finns, till skillnad från Sverige, sedan 1970-talet ett system för att förklara kollektivavtal allmänt bindande. Syftet med att förklara kollektivavtal allmänt bindande är att etablera minimivillkor för de som är anställda hos arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal. I Finland finns en särskild nämnd, Nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan, som ansvarar för vilka kollektivavtal som ska förklaras allmänt bindande. Det som förklaras allmänt bindande är de individuella bestämmelserna om lön och arbetsvillkor som blir gällande minimivillkor.⁵²

Parterna på arbetsmarknaden har inte möjlighet att välja om de vill att nämnden ska besluta om att förklara kollektivavtal allmänt bindande eller inte. De arbetsgivar- och arbetstagarparter som träffat

⁴⁹ Justitieministeriet (2021), s. 56.

⁵⁰ www.sak.fi/sv/detta-ar-ffc, www.sttk.fi/sv/vilka-ar-vi/, akava.fi/en/akava-confederation-of-unions-for-professional-and-managerial-staff-in-finland/. Hämtade 2023-01-19.

⁵¹ www.ek.fi/sv/om-oss/. Hämtad 2023-01-19.

⁵² Lag om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan (26.1.2001/56).

ett rikstäckande kollektivavtal har en skyldighet att underrätta nämnden om detta.⁵³ Parterna ska förse nämnden med underlag i form av statistik om de anställda i branschen och organisationsgraden på både arbetstagar- och arbetsgivarsidan. Sedan är det nämnden som beslutar om kollektivavtalet ska förklaras allmänt bindande. Nämnden beslutar utifrån följande kriterier. Det ska vara ett kollektivavtal som gäller i hela landet, inte enbart ett lokalt avtal. Kollektivavtalet ska vara representativt för branschen.

Om nämnden förklarar ett kollektivavtal allmänt bindande ska avtalets villkor iakttagas, som minimivillkor, av samtliga arbetsgivare i branschen oavsett om de är medlemmar i en arbetsgivarorganisation eller inte.⁵⁴

I Finland finns regler om vilka minimivillkor som ska tillämpas för utstationerade arbetstagare. Av lagen framgår att bestämmelser i finsk lag och föreskrifter i allmänt bindande kollektivavtal i Finland ska tillämpas på utstationerade arbetstagare. I det fall inget allmänt bindande kollektivavtal är tillämpligt ska arbetsgivaren betala ”sedvanlig och skälig lön” till en utstationerad arbetstagare.⁵⁵ Vid bedömningen av om lönen är sedvanlig och skälig kan det vara en utväg att söka ledning i exempelvis eventuella kollektivavtal för branschen beträffande den lön som avtalats för arbetet i fråga, även om kollektivavtalet inte är allmänt bindande.⁵⁶ Bestämmelserna är avsedda att skapa samma villkor för finska arbetstagare och utstationerade, i de fall arbetsgivaren inte är bunden av ett allmänt bindande kollektivavtal.

Traditionellt sett är det arbetsmarknadens parter som ansvarar för att ett kollektivavtal efterlevs. De finska arbetarskyddsmyndigheterna har dock ansvar för tillsyn av kollektivavtal som förklarats allmänt bindande (se närmare om detta under avsnitt 4.3.7).

I Finland är kollektivavtalens täckningsgrad cirka 89 procent. Det finns cirka 160 allmänt bindande kollektivavtal. Cirka 69 procent av arbetsgivarna och 59 procent av arbetstagarna är organiserade i en arbetsgivar- respektive arbetstagarorganisation.⁵⁷

⁵³ Lag om kollektivavtal (7.6.1946/436), 2 §.

⁵⁴ 2 kap. 7 § första stycket arbetsavtalslagen (26.1.2001/55).

⁵⁵ 2 kap 10 § arbetsavtalslagen (26.1.2001/55).

⁵⁶ RP 39/2016 rd.

⁵⁷ www.oecd.org/employment/collective-bargaining-database-Finland.pdf.

Hämtad 2022-09-12.

4.3.3 Omfattning och utveckling av arbetslivskriminalitet i Finland

Som nämns ovan är inte begreppet arbetslivskriminalitet etablerat i Finland, utan andra termer används för att beskriva liknande fenomen. Det talas till exempel om grå ekonomi och arbetskraftsexploatering. Grå ekonomi definieras som verksamhet som medför att lagstadgade skyldigheter försummas för att undvika betalning av skatt, lagstadgade pensions-, olycksfalls- eller arbetslöshetsförsäkringspremier eller avgifter som tullen tar ut eller för att få en återbetalning på felaktiga grunder.⁵⁸

Utifrån en enkätundersökning som gjordes bland myndigheterna våren 2019 upplevde 82 procent av de svarande att grå ekonomi är allmänt förekommande. Resultaten indikerade att den grå ekonomin har ökat, men samtidigt ansågs det att myndigheternas bekämpning av den grå ekonomin har förbättrats bland annat genom mera omfattande rätt till information och ökat samarbete mellan myndigheterna. Bekämpningsarbetet ansågs dock ha försvårats av att den ekonomiska brottsligheten blivit alltmer professionell och internationell. Dessutom ansågs det att de fenomen inom den grå ekonomin som hänför sig till utnyttjande av arbetskraften är ett växande problem. Eftersom de fall som ska undersökas har blivit mera komplicerade, har resursläget hos de olika myndigheterna varit en utmaning. Ytterligare finansiering behövs, i synnerhet för tillsynsarbetet och en effektivisering av myndighetssamarbetet, liksom utveckling av tekniska gränssnittslösningar inom informationsutbytet.⁵⁹ En del av de resurser som anvisats för bekämpningen av grå ekonomi samt av korruption och karteller har också använts till förebyggande av grå ekonomi, såsom samarbete mellan kommuner och utbildning av in-tressentgrupper.⁶⁰

Enligt en enkät bland företagen 2019 upplevdes det att den grå ekonomin inverkar negativt på förutsättningarna för en rättvis konkurrens mellan företagen. De vanligaste observationerna var försäljning utan kvitton och användning av svart arbetskraft. Av företagen ansåg 61 procent att det huvudsakliga ansvaret för bekämpningen av den grå ekonomin ligger på dem själva. En vanlig önskan var bättre

⁵⁸ www.vero.fi/sv/gr%C3%A5-ekonomi-brottslighet/omfattning/definition/. Hämtad 2022-09-12.

⁵⁹ Finlands regering (2020), s. 5.

⁶⁰ Finlands regering (2020), s. 5.

verktyg för att bedöma en samarbetspartners tillförlitlighet. Möjligheten att ta del av allmänna handlingar ansågs i stor utsträckning främja bekämpningen av den grå ekonomin. Uppskattningen av hur den grå ekonomins omfattning har utvecklats varierade inom olika branscher. Till exempel inom byggbranschen uppskattades det att den grå ekonomin har minskat, medan situationen var den motsatta inom transportbranschen.⁶¹

Den grå ekonomins utbredning har tidigare i huvudsak kartlagts med hjälp av enkäter. Enligt nya utredningar publicerade i november 2022 uppgår svartarbetet i Finland till mellan 900 miljoner och 1,4 miljarder euro per år. Det är första gången omfattningen av svartarbete och den intäktsförlust som det orsakar staten har uppskattats i Finland. De nya utredningarna som enheten för utredning av grå ekonomi (se närmare om denna enhet nedan under avsnitt 4.3.4) utfört baserar sig bland annat på beskattnings- och skatterevisionsuppgifter samt på Statistikcentralens (motsvarande SCB) material. Enligt de nya utredningarna är svarta löner vanligast inom lågavlönade och personalintensiva branscher. Risken för detta bedöms vara störst inom byggnads-, restaurang-, transport- och lagringsbranschen eller detaljhandeln.⁶²

När det gäller omfattningen av arbetskraftsexploatering i Finland uppger Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI) (se närmare om HEUNI nedan under avsnitt 4.3.5) att arbetskraftsexploatering är mest vanligt förekommande i servicesektorn (städ- och restaurangbranschen), byggbranschen och de gröna näringarna.⁶³ Antalet fall av människohandel och näralliggande brott som har anmälts till polisen i Finland har visat en ökande trend. År 2015 anmäldes 68 fall till polisen och år 2020 var antalet 197 fall. Människohandel och grov människohandel är den vanligaste anmälan, följt av ockerliknande diskriminering i arbetslivet, som gav upphov till 54 polisanmälningar år 2020 (se närmare om denna brottsrubricering i avsnitt 4.3.5). Även antalet fall av ockerliknande diskriminering som anmälts till polisen har ökat de senaste åren.⁶⁴

⁶¹ Finlands regering (2020), s. 6.

⁶² Skatteförvaltningen (2022).

⁶³ www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2020/statens-insatser-mot-exploatering-av-arbetskraft---regelverk-kontroller-samt-information-och-stod-till-de-drabbade/webbinarium/webbinarium-statens-insatser-mot-exploatering-av-arbetskraft.html. Hämtad 2022-09-12.

⁶⁴ Finlands regering (2021), s. 76.

4.3.4 Strategi mot grå ekonomi och ekonomisk brottslighet

Den finska regeringen beslutade 2016 om en nationell strategi för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet för åren 2016–2020.⁶⁵ En ledningsgrupp för bekämpning av ekonomisk brottslighet tillsattes av inrikesministeriet för att ansvara för genomförandet av strategin. Gruppen lät utarbeta ett särskilt åtgärdsprogram för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2016–2020. Den finska regeringen beslutade 2020 om en strategi och ett åtgärdsprogram för att fortsätta det tidigare utförda arbetet och för att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2020–2023.⁶⁶ Strategin anger bland annat de strategiska målen för bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Åtgärdsprogrammet innehåller konkreta åtgärder och mål, ansvariga instanser, tidsplaner samt metoder för att utvärdera åtgärdernas effekter.

Bekämpningen av grå ekonomi fokuserar på förebyggande åtgärder, bättre tillgång till information och myndighetssamarbete. Syftet med strategin är att främja en sund konkurrens mellan företagen och en rättvis arbetsmarknad, att förebygga grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, att trygga verksamhetsförutsättningarna för myndigheter som bekämpar grå ekonomi och ekonomisk brottslighet samt att utveckla bekämpningen av och myndighetssamarbetet mot grå ekonomi och ekonomisk brottslighet.⁶⁷ Åtgärdsprogrammet innehåller över 20 projekt och över 50 konkreta åtgärder. De genomförs i samarbete mellan olika ministerier, myndigheter och berörda grupper. För genomförandet av åtgärdsprogrammet har regeringen reserverat en finansiering på cirka 20 miljoner euro för 2020–2023. Syftet med åtgärdsprogrammet är att intensifiera myndighetssamarbetet och utveckla dess genomslagskraft bland annat i bekämpningen av svartarbete och missbruk av identiteter.

Styrgruppen för bekämpning av grå ekonomi, som leds av arbetsministern, ansvarar inte bara för genomförandet och uppdateringen av strategin utan även för uppföljningen av genomförandet av åtgärdsprogrammet. Genomförandegruppen för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, som består av ministerier och myndigheter, rapporterar till styrgruppen om hur åtgärdsprogram-

⁶⁵ Även om en strategi utarbetades först 2016 hade ett arbete mot grå ekonomi bedrivits under ett antal år dessförinnan.

⁶⁶ Finlands regering (2020).

⁶⁷ Finlands regering (2020), s. 2.

met framskrider. Genomförandegruppen föreslår vid behov ändringar i strategin eller åtgärdsprogrammet till styrgruppen. Särskilda medel finns avsatta för en kommande utvärdering av strategin.

Ett stort antal myndigheter är involverade i genomförandet av åtgärderna, däribland Polisen, Tullen, Åklagarmyndigheten, Skatteförvaltningen, Utsökningsväsendet (motsvarar Kronofogden i Sverige), Regionförvaltningsverket (liknar Länsstyrelsen i Sverige, men till skillnad från Sverige sorterar arbetarskyddsinspektörerna under denna myndighet), Livsmedelsverket och Konkurrens- och konsumentverket.

Den mest aktuella informationen om omfattningen av den grå ekonomin, insatserna för att bekämpa den och de fenomen som är förknippade med den finns på webbplatsen Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet (www.grey-economy-crime.fi), där ett stort antal myndigheter ansvarar för innehållet. På webbplatsen beskrivs aktuella fenomen inom grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Dessutom innehåller webbplatsen internationella bedömningar om omfattning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. På webbplatsen presenteras också effekterna av bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet utifrån myndigheternas statistik, exempelvis kontroller riktade mot företag och resultatet av dessa kontroller. Utöver detta följer webbplatsen bland annat hur projekten för åtgärdsprogrammet för grå ekonomi och ekonomisk brottslighet framskrider.

Enheten för utredning av grå ekonomi

Inom Skatteförvaltningen finns en enhet för utredning av grå ekonomi, vars verksamhet regleras av en särskild lag.⁶⁸ Enheten ska bland annat främja bekämpningen av den grå ekonomin genom att producera och sprida information om grå ekonomi och bekämpningen av den. Enheten kan få vissa uppgifter från andra myndigheter som är nödvändiga till stöd för att göra så kallade fenomenutredningar, i vilka fenomen inom den grå ekonomin, bekämpningen av en grå ekonomi samt effekterna av dessa beskrivs, utan att någon organisation eller person specificeras.⁶⁹ Myndigheterna kan utnyttja

⁶⁸ Lag om Enheten för utredning av grå ekonomi (21.12.2010/1207).

⁶⁹ Lag om Enheten för utredning av grå ekonomi, 4 §.

fenomenutredningarna till exempel när de fattar beslut om vilken verksamhet tillsynsresurserna ska inriktas på. Enheten gör även så kallade fullgöranderapporter om företag för specifika ändamål som föreskrivs i lagen. I en fullgöranderapport beskrivs verksamhet och ekonomi för en organisation eller en organisationsanknuten person och hur de fullgör sina lagstadgade skyldigheter. Fullgöranderapporter utarbetas endast på begäran av en myndighet för de ändamål som föreskrivs i lagen. Utredningsenheten har för utarbetandet av fullgöranderapporter samma rätt till sekretessbelagda uppgifter som den myndighet som begär rapporten. Avsikten är att effektivisera myndigheternas arbete och att stödja myndigheternas övriga verksamhet.⁷⁰

Skattenummer inom byggbransch och skeppsbyggnad

För de som är verksamma inom byggbranschen finns en särskild lag om så kallade skattenummer.⁷¹ En person som arbetar på en byggarbetsplats ska, innan arbetet börjar, ha ett skattenummer som införts i det offentliga skattenummerregistret för byggbranschen. I den informationstjänst som tillhandahålls av Skatteförvaltningen är det möjligt att kontrollera om ett visst namn och skattenummer införts i skattenummerregistret. Syftet med skattenummerregistret för byggbranschen är att kontrollera riktigheten hos personkortet för dem som är verksamma inom byggbranschen samt att övervaka arbetsgivarnas och arbetstagarnas förpliktelser i anslutning till beskattningen.

Ett kort med foto är obligatoriskt för personer som arbetar på en byggarbetsplats (en ungefärlig motsvarande ordning i Sverige är det i kapitel 2 omnämnda systemet ID06, som används för identifiering på arbetsplatser).⁷² Byggherren och huvudentreprenören på en byggarbetsplats ansvarar bägge för att alla personer som arbetar på byggarbetsplatsen har ett sådant personkort som arbetarskyddslagen förutsätter. Därtill är alla arbetsgivare som verkar på en byggarbetsplats ansvariga för detta vad gäller egna och deras avtalsparters arbetstagare.

⁷⁰ www.vm.fi/sv/-/enhet-for-utredning-av-gra-ekonomi-ska-inrattas-vid-skatteforvaltningen. Hämtad 2022-11-04.

⁷¹ Lag om skattenummer och skattenummerregistret för byggbranschen (1231/2011).

⁷² Skyldigheten att på ett synligt sätt bära ett personkort regleras i §§ 52 a och 52 c i Arbetarskyddslagen (738/2002).

Den finska regeringen konstaterade i åtgärdsprogrammet mot grå ekonomi att användningen av skattenummer har fungerat väl och bidragit till att förebygga grå ekonomi inom byggbranschen. Systemet har nyligen utsträckts till att även gälla skeppsbyggnad.

4.3.5 Arbetet mot människohandel i Finland

Handlingsplan mot människohandel⁷³

I Finland finns en särskild handlingsplan mot människohandel i syfte att främja upptäckt av människohandel, öka lagföringen och förbättra ställningen för offer för människohandel.⁷⁴ Den senaste handlingsplanen är från 2021 och grundar sig på fem strategiska mål och innehåller 55 konkreta åtgärder. De fem målen är att offer för människohandel nås och identifieras och att utnyttjandet kommer till myndigheternas kännedom, att offer för människohandel får den hjälp och det stöd som de behöver, att straffansvaret förverkligas i människohandelsbrott, att människohandel bekämpas tillsammans och på bred front, samt att arbetet mot människohandel utvecklas kunskapsbaserat.

En styrgrupp följer och styr verkställandet av handlingsplanen. Arbetet mot människohandel bedrivs i samarbete mellan flera departement och myndigheter.

En nationell koordinator och oberoende rapportör

I Finland finns såväl en nationell koordinator som en oberoende rapportör för arbetet mot människohandel. Den dåvarande Minoritetsombudsmannen (nuvarande Diskrimineringsombudsmannen) började som nationell rapportör om människohandel år 2009. Den självständiga och oberoende rapportören om människohandel följer bland annat upp hur internationella förpliktelser avseende människohandel uppfylls och hur verkningfull den nationella lagstiftningen är. Rapportören har vart fjärde år möjlighet att rapportera direkt till Fin-

⁷³ I sammanhanget kan erinras om att människohandel regleras av flera internationella instrument, däribland Europaparlamentets och rådet 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 samt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, till vilken både Finland och Sverige har anslutit sig till.

⁷⁴ Justitieministeriet (2021). En första handlingsplan godkändes redan 2005.

lands riksdag och föreslå rekommendationer.⁷⁵ Rekommendationerna från rapportören har hittills bland annat handlat om att ge arbetarskyddsinspektörer (som beskrivs närmare i avsnitt 4.3.7) skyldighet att rapportera misstänkta fall av människohandel till polisen och att säkerställa en form av ”brandvägg” där arbetstagare utan tillstånd att uppehålla sig i landet har möjlighet att kontakta polis och andra myndigheter utan att riskera att utvisas från landet.⁷⁶

Att det bör finnas en nationell rapportör om människohandel följer av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.⁷⁷ I sammanhanget kan nämnas att i Sverige är Polismyndigheten nationell rapportör om människohandel.⁷⁸ Att Polismyndigheten är nationell rapportör i Sverige har kritiserats av Europarådets expertgrupp GRETA som anser att det bör övervägas att utforma detta som en oberoende funktion.⁷⁹

En samordnare för arbetet mot människohandel i Finland inledde sitt arbete år 2014. Till samordnarens uppgifter hör bland annat samordning på statsrådsnivå och att ha kontakt med andra aktörer.⁸⁰ Samordnaren ansvarar för att skapa grunder för samarbetsstrukturer för arbetet mot människohandel, samt samordnar ärenden som gäller den tväradministrativa bekämpningen av människohandel och deltar i internationellt samarbete med anknytning till människohandel. En av samordnarens centrala uppgifter är att leda byggandet av statsrådets handlingsplan mot människohandel. Delegationens bild är att samordnarens centrala roll, nära politiska beslutsfattare, är en styrka i arbetet mot människohandel i Finland.⁸¹

Nya straffbestämmelser

Liksom i Sverige är människohandel och ocker kriminaliserat i Finland. Förutom att kriminalisera människohandel införde Finland 2004 också brottsrubriceringen ”ockerliknande diskriminering i arbetslivet” i strafflagen. Detta kriminaliserar att försätta en arbetssökande

⁷⁵ Justitieministeriet (2021), s. 12 f.

⁷⁶ Presentation ”The role of National Rapporteur in tackling labour THB”, 2022-10-12, Komm2022/00019/A 2021:04-37.

⁷⁷ Artikel 29, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197).

⁷⁸ Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten, bilaga 7 p.

⁷⁹ GRETA (2018), s. 10.

⁸⁰ Justitieministeriet (2021), s. 12 f.

⁸¹ I Sverige ska Jämställdhetsmyndigheten nationell nivå samordna arbetet mot människohandel, se 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

eller arbetstagare vid diskriminering i arbetslivet i märkbart ofördelaktig ställning genom att arbetssökandens eller arbetstagarens ekonomiska trångmål eller annars trängda läge, beroendeställning, oförstånd, lättsinne eller okunnighet utnyttjas.⁸² 2014 utökades vidare bestämmelserna om näringsförbud till att förutom människohandelsbrott även omfatta ockerliknande diskriminering i arbetslivet, vilket gör det möjligt att utfärda näringsförbud till personer som gjort sig skyldiga till dessa brott.

Straffbestämmelsen om ockerliknande diskriminering i arbetslivet kan ha bidragit till fler avgöranden rörande arbetskraftsexploatering i domstolarna. Samtidigt har delegationen fått bilden av att bestämmelsen i praktiken kan vara svår att tillämpa och att det kan finnas behov av utvärdering av bestämmelsen.⁸³

Polisens och rättsväsendets roll i arbetet mot människohandel

Polisstyrelsen leder den operativa polisverksamheten i Finland. Den lokala polisverksamheten består av elva så kallade polisinsättningar. Sedan 2021 finns i Helsingfors en särskild polisenhet specialiserad på arbetskraftsexploatering. Enheten finansieras av öronmärkta medel och fokuserar på större, mer komplicerade utredningar samt på att fungera som stöd till lokalpolisen i ärenden gällande människohandel och liknande brottsrubriceringar. Enligt delegationens bild har en styrka i arbetet varit att enheten har finansierats av öronmärkta medel eftersom det har säkerställt att resurser har avsatts för ändamålet.⁸⁴ Samarbetet mellan polisen och organisationer som erbjuder hjälp och stöd till utsatta har vidare lyfts fram som avgörande. Ett nätverk har även etablerats för de åklagare som specialiserat sig på människohandel i Finland.

Antalet dömda för människohandel och näralliggande brott är lågt i Finland och det finns ingen märkbar trend. Antalet dömda för människohandel och grov människohandel har varierat mellan 1 och 7 personer per år under perioden 2015–2019 och även antal dömda

⁸² Strafflagen 47 kap. 3 a §.

⁸³ Bestämmelsen är kopplad till diskrimineringsgrunderna och tillämpas framför allt i förhållande till utländsk arbetskraft. Den förefaller dock enligt delegationens intryck vara särskilt svår att tillämpa då arbetsplatsen enbart har utländsk arbetskraft.

⁸⁴ Samtidigt används öronmärkta medel ofta tillfälligt vilket kan leda till en risk för att arbetet nedprioriteras när det sedan ska bedrivas inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet.

för ockerlikande diskriminering har varierat mellan 1 och 7 personer per år för samma period.⁸⁵

Som skäl till det låga antalet anges i handlingsplanen mot människohandel bland annat resursbrist hos polis, åklagare och domstolar, svårtillämpade straffbestämmelser och att alla myndigheter som deltar i straffprocessen är i behov av utbildning för att identifiera människohandel.⁸⁶ Trots att antalet är lågt konstaterar delegationen att antalet domar rörande olika former av arbetskraftsexploatering är fler än i Sverige.⁸⁷ Delegationens intryck är att polis och åklagare verkar arbeta på ett aktivt sätt mot arbetskraftsexploatering. Bland annat använder de sig ofta av alternativa brottsrubriceringar under förundersökningen och vid väckande av åtal, något som synes förbättra förutsättningarna för att de misstänkta ska kunna fällas för i vart fall något brott.

Migrationsverkets roll i arbetet mot människohandel

Ett av finska Migrationsverkets uppdrag är att utfärda arbetstillstånd för arbete i Finland. Under 2021 utfärdades cirka 25 000 arbetstillstånd. Migrationsverkets anställda får utbildning av Hjälpssystemet för offer för människohandel (se närmare om denna myndighet nedan) när det gäller att identifiera potentiella offer för människohandel som ansöker om arbetstillstånd i Finland. Genom en automatiserad process markeras såväl sökande i riskgrupp som arbetsgivare som man misstänker exploaterar arbetstagare med ”gul eller röd flagg”. Det genomförs också särskilda intervjuer i syfte att utreda risk för människohandel. Det finska Migrationsverket har ett nära samarbete med vissa andra myndigheter där information delas i ett ärendehanteringssystem för utlänningsärenden (UMA). I registret finns information om vilka arbetsgivare som det finns anledning att granska närmare vid hantering av arbetstillstånd i Finland.⁸⁸

I de fall en person som redan arbetar i Finland har identifierats som ett potentiellt offer för människohandel informerar Migrationsverket andra relevanta myndigheter och hjälper den utsatte att få

⁸⁵ Justitieministeriet (2021), s. 80.

⁸⁶ Justitieministeriet (2021), s. 28.

⁸⁷ Den finska statistiken om människohandel avser inte enbart människohandel för tvångsarbete även om det är den vanligaste formen i Finland, jfr GRETA (2019).

⁸⁸ Presentation av finska Migrationsverket 2022-10-12, Komm2022/00019/A 2021:04-37.

kontakt med Hjälpssystemet för offer för människohandel. Migrationsverket informerar också om andra lagliga sätt att stanna i landet. Det finns i Finland möjlighet att få förlängt tillstånd att arbeta i landet för personer som har utsatts för arbetskraftsexploatering och redan har ett arbetstillstånd i Finland. Det finns även möjlighet till uppehållstillstånd för offer för människohandel som inte sedan tidigare har uppehållstillstånd i Finland.⁸⁹

Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI)

Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI) grundades 1981 genom ett avtal mellan FN och Finlands regering. HEUNI är ett europeiskt regionalt institut i FN:s nätverk för brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet. Det ingår i det finska justitieministeriets organisation men som en självständig forsknings- och utvecklingsenhet. Det huvudsakliga budgetansvaret för HEUNI ligger hos Finlands regering, men cirka 30 procent av institutets omsättning finansieras externt, särskilt via bidrag från Europeiska kommissionen.

HEUNI bedriver forskning, anordnar seminarier, publicerar och sprider information samt håller konferenser och möten. HEUNI har fyra strategiska forskningsområden: brottsoffer och tillgång till rättskipning, ekonomiska brott, människohandel och exploatering samt företagens sociala ansvar.

HEUNI har tagit fram ett stort antal publikationer och vägledningar rörande bland annat arbetskraftsexploatering. Till exempel utvecklades under år 2021 ett verktyg som den offentliga sektorn ska kunna använda för att på nationell nivå identifiera och observera risker för brott mot mänskliga rättigheter i upphandlingar. Med hjälp av verktygen kan man förebygga och identifiera arbetskraftsexploatering som döljs i lagliga företagsstrukturer.⁹⁰ HEUNI har även tagit fram en vägledning med checklista och frågor för att identifiera potentiella offer för människohandel och arbetskraftsexploatering.⁹¹ HEUNI:s mandat omfattar hela Europa och deras material är i regel

⁸⁹ www.migri.fi/en/residence-permit-or-certificate-due-to-exploitation-by-employer. Hämtad 2022-11-29.

⁹⁰ HEUNI (2021).

⁹¹ HEUNI (2020).

framtaget med internationella standarder som utgångspunkt och är därmed relevant även ur ett svenskt perspektiv.

HEUNI har fått i uppdrag av det finska arbets- och näringsministeriet att utarbeta ett förslag till en nationell strategi mot arbetskraftsexploatering. Den föreslagna strategin kommer bland annat innehålla åtgärder relaterade till att förbättra och stärka samarbetet mellan myndigheter, sanktioner och tillgång till obetalda löner, utsattas rättigheter och tillgång till stöd, samt förebyggande åtgärder från olika aktörer.⁹²

Delegationen har fått intryck av att HEUNI:s roll som forskningsinstitut har spelat en viktig roll i arbetet mot arbetskraftsexploatering i Finland. Det material som institutet har producerat har bland annat använts och citerats i domar om människohandel.⁹³

Organisationer som riktar stöd till offer för människohandel

I Finland finns det flera organisationer som ger olika former av stöd till människohandelsoffer, däribland Monika-Naiset Liitto ry, Flyktingrådgivningen rf, Pro-tukipiste ry och Brottsofferjouren (RIKU). Organisationerna kartlägger situationen för den utsatte, informerar om dennes rättigheter och strävar efter att hjälpa den utsatte att föra information om sin situation vidare till myndigheterna.⁹⁴

RIKU finansieras huvudsakligen av det finska Justitieministeriet. RIKU har en stödtelefon för brottsoffer som är öppen dygnet runt och en webbsida med information, där det bland annat finns filmer på 16 språk om vad som gäller vid arbete i Finland. Utöver detta finns 31 fysiska lokalkontor runt om i Finland dit utsatta kan vända sig för att få en stödperson och juridisk rådgivning. Stödpersonen är avgiftsfri och kan bland annat hjälpa till med att informera om rättigheter, hänvisa personen till rätt myndighet eller vårdinrättning, upprätta polisanmälningar och följa med till eventuella polisförhör. Stödpersonerna är antingen professionella eller för uppgiften utvalda och utbildade volontärer som handleds av professionella. Sedan 2015 har RIKU en särskild specialistavdelning för offer för människohandel och arbetskraftsexploatering med fyra anställda, som stöttar de lokala kontoren i just detta arbete.

⁹² mailchi.mp/om.fi/heuni-nl-summer-2022-pt2. Hämtad 2022-10-07.

⁹³ Presentation av HEUNI 2022-10-03, dnr Komm2022/00019/A 2021:04-23.

⁹⁴ Finlands regering (2021), s. 72.

RIKU arbetar på olika sätt med att försöka göra det lättare för utsatta att ta kontakt. Det kan både handla om de rent tekniska möjligheterna, såsom att finnas tillgängliga i de kanaler som är relevanta (RIKU går exempelvis att nå via sociala medier). Det kan också handla om löften om konfidentialitet. RIKU framhåller att deras erfarenhet är att de ofta kontaktas när klienten ännu inte vet om de vågar kontakta myndigheterna samt att det alltid finns en stor oro bland klienterna för hur deras och familjens rätt att stanna i landet ska påverkas.⁹⁵

Hjälpssystemet för offer för människohandel

Hjälpssystemet för offer för människohandel är en myndighet vars uppgift är att hjälpa personer som kan antas ha blivit offer för människohandel, deras minderåriga barn samt personer som medverkar i utredningen av människohandelsbrott. Hjälpsystemet tar in nya klienter som de tror är offer för människohandel och därför är i behov av hjälp (oavsett om de blivit utsatta i Finland eller annat land) och oavsett om polisanmälan upprättats eller ej. Hjälpsystemet är också ett nationellt kompetenscenter för hjälp till människohandelsoffer. Centret ger myndigheter och andra parter som deltar i arbetet mot människohandel utbildning om människohandel samt identifiering av och hjälp till offer. Till exempel kan nämnas att Hjälpsystemet utbildar alla anställda som arbetar med arbetstillstånd på finska Migrationsverket.

Hjälpsystemet har en informationstelefon som fungerar dygnet runt och till vilken eventuella människohandelsoffer, myndigheter och andra aktörer kan ringa. Den som ringer denna telefon kan få information, handledning och samtalshjälp. Alla samtal behandlas konfidentiellt. Hjälpsystemet verkar i hela Finland och har hjälpt människohandelsoffer sedan 2006. Bland personer som tagits om hand i Hjälpsystemet för människohandelsoffer är arbetsrelaterat utnyttjande den vanligaste formen av exploatering.⁹⁶

Offer för människohandel kan, beroende på det individuella behovet, ha rätt till bland annat trygg inkvartering, hälsovårdstjänster, socialtjänster och en stödperson. För offer som är utländska med-

⁹⁵ I sammanhanget kan nämnas att RIKU:s arbete delvis skiljer sig från den svenska Brottsofferjouren, se kapitel 2 om den svenska Brottsofferjourens verksamhet.

⁹⁶ Finlands regering (2021), s. 74.

borgare finns dessutom möjlighet till frivillig återresa till hemlandet med bidrag samt hjälp med ansökan om uppehållstillstånd. Ett människohandelsoffer som olagligt uppehåller sig i landet kan också av Hjälpssystemet beviljas en betänketid som legaliserar vistelsen i Finland i högst sex månader. Betänketiden ger den utsatte möjlighet till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att ta ställning till medverkan i rättsprocessen.⁹⁷

Hjälpssystemet för offer för människohandel hade sammanlagt 1 132 klienter i december 2021, varav 880 klassades som möjliga offer för människohandel. Av dessa 880 klienter har över 40 procent klassats som offer för människohandel med anknytning till tvångsarbete.⁹⁸

I sammanhanget kan nämnas att i vart fall delar av de uppdrag som utförs av Hjälpssystemet för offer för människohandel och RIKU i Finland kan sägas motsvaras av det uppdrag regionkoordinatorerna har i Sverige. I Sverige finns regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel som fungerar som stöd till Jämställdhetsmyndighetens nationella uppdrag rörande människohandel. Regionkoordinationernas uppdrag inkluderar bland annat att bistå regionala myndigheter, till exempel polis och socialtjänst med stöd vid människohandelsärenden och fungera som en regional aktör med spetskompetens gällande människohandel.

En viktig skillnad mellan Finland och Sverige som kan lyftas fram är avsaknaden av en nationell stödtelefon specialiserad på människohandel i Sverige. Jämställdhetsmyndigheten bemannar en stödtelefon som kan användas av yrkesverksamma vid misstanke om människohandel eller vid behov av råd och vägledning. Någon nationell stödtelefon för utsatta finns, till skillnad från i Finland, däremot inte i Sverige.⁹⁹

⁹⁷ I Sverige kan, sedan den 1 augusti 2022, socialnämnder ansöka om betänketid för offer för människohandel. Detta görs hos Migrationsverket. Se vidare i kap. 2.

⁹⁸ www.ihmiskauppa.fi/sv/material-

[bank/statistisk_och_annat_information_om_hjalpsystemet](http://www.ihmiskauppa.fi/sv/material-bank/statistisk_och_annat_information_om_hjalpsystemet). Hämtad 2023-01-23. Hjälpssystemet hade 243 nya klienter år 2021. Vid utgången av 2021 hade hjälpssystemet haft 1 848 klienter totalt (2006–2022). Antalet klienter hos Hjälpssystemet har ökat år för år. En orsak till detta är enligt myndigheten att kunskapen om identifikation av eventuella människohandelsoffer har ökat.

⁹⁹ En generell stödtelefon för brottsutsatta tillhandahålls i Sverige av Brottsofferjouren, vilket beskrivs i kapitel 2.

4.3.6 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

I Finland samarbetar flera myndigheter för att bekämpa grå ekonomi och arbetskraftsexploatering. Bland annat genomförs ofta myndighetsgemensamma inspektioner mellan till exempel Regionförvaltningsverket, Polisen, Gränsbevakningsväsendet och Skattemyndigheten. Åtgärder för att främja myndighetssamverkan finns i såväl strategin mot grå ekonomi som i handlingsplanen mot människohandel. Till skillnad från i Sverige så finns dock inget särskilt regeringsuppdrag som reglerar samverkan.

Enligt delegationens uppfattning är samarbetet generellt sett gott och möjligheterna till bland annat informationsutbyte mellan myndigheterna beskrivs som relativt bra då många tidigare brister i lagstiftningen har åtgärdats. I detta sammanhang kan särskilt nämnas lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen, där 4 b och c §§ bland annat ger arbetarskyddsmyndigheten (Regionförvaltningsverket, se närmare i avsnitt 4.3.7) möjlighet att få information som är nödvändig för tillsynen över att bland annat minimivillkoren för anställningsförhållanden följs samt över arbetsförhållandena och över anlitaandet av utländsk arbetskraft.

Informationsutbyte mellan myndigheterna har främjats på många sätt inom ramen för de tidigare åtgärdsprogrammen mot grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, vilket också har förbättrat samarbetet mellan myndigheterna och möjliggjort en effektivare bekämpning av grå ekonomi än tidigare. Arbetet pågår dock ännu och informationsutbytet bör enligt regeringen utvecklas ytterligare.¹⁰⁰ I strategin nämns flera åtgärder som kan behöva vidtas i syfte att lättare kunna identifiera aktörer inom grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Exempel på områden där regeringen ser behov av åtgärder är Skatteförvaltningens rätt till information inom den digitala plattformsekonomin och att behöriga tillsynsmyndigheter ska få tillgång till anbudsinformation som finns i det konkurrensutsättningsystem som är avsett för statens och kommunernas upphandlingsenheter.¹⁰¹

Inom ramen för strategin mot grå ekonomi finansierades nyligen ett projekt som fokuserade på att skapa modeller för myndighets-

¹⁰⁰ Finlands regering (2020), s. 9.

¹⁰¹ Finlands regering (2020), s. 25 f.

gemensam tillsyn rörande arbetskraftsexploatering. Projektet skapade en myndighetssammansatt samarbetsmodell för riskbaserad tillsyn i tre steg (planering, genomförande och uppföljning), med hänsyn tagen till regionala skillnader och skillnader mellan branscher.

Även om delegationen har fått intryck av att samarbetet myndigheterna emellan generellt är gott, förefaller det finnas vissa kvarstående utmaningar avseende bland annat koordinering och informationsutbyte till grund för urval för inspektioner, samt att säkerställa tillräckligt effektiva verktyg vid tillsyn (se närmare om detta vad avser arbetarskyddsinspektörerna i avsnitt 4.3.7).

Av intresse i sammanhanget är även ett så kallat ”Resource monitoring system”, ett system som synliggör resursanvändning, som finns inom ramen för strategin mot grå ekonomi, där de faktiska årsarbetskrafterna som ett antal myndigheter lägger ned på arbetet synliggörs, liksom antal inspektioner, anmälningar om brott och avgjorda ärenden.¹⁰²

4.3.7 Särskilt om arbetarskyddsinspektörernas roll och befogenheter i Finland

Social- och hälsovårdsministeriet leder arbetarskyddsförvaltningen (motsvarande ungefär Arbetsmiljöverket) i Finland. Det lokala arbetarskyddet bedrivs av Regionförvaltningsverket, som arbetar bland annat med tillsyn över och utveckling av arbetarskyddet (Regionförvaltningsverket liknar ungefär länsstyrelsernas verksamhet i Sverige).

Vid tillsyn av arbetsplatser kontrollerar de finska arbetarskyddsinspektörerna vid Regionförvaltningsverket inte bara arbetsmiljön, utan även att arbetsgivarna följer vissa arbetsrättsliga bestämmelser, bland annat vad gäller lön.¹⁰³ Bakgrunden till detta är bland annat att det i Finland, till skillnad från i Sverige, finns allmänt bindande kollektivavtal (se närmare om detta under avsnitt 4.3.2). Det regelverk arbetsmiljöinspektörerna i Sverige kontrollerar efterlevnaden av är

¹⁰² www.vero.fi/sv/gr%C3%A5-ekonomi-brottslighet/bek%C3%A4mpning/resurs%C3%B6vervakningsverktyg/. Hämtad 23-01-11.

¹⁰³ Enligt 1 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006) bestäms i lag om förfarandet när Arbetarskyddsmyndigheten utövar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om arbetarskydd. I de olika materiella lagar föreskrivs om huruvida en bestämmelse eller en del av den ingår i Arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Inspektörerna bedriver tillsyn avseende t.ex. arbetarskyddslagen (738/2002), arbetsavtalslagen (55/2001), arbetstidslagen (872/2019), semesterlagen (162/2005) och beställansvarslagen (1233/2006).

framför allt arbetsmiljöregelverket, men även regler om arbetstid och utstationering. I Finland finns även, sedan nästa 20 år tillbaka, arbetarskyddsinspektörer tillsatta särskilt för att arbeta med frågor som kan utgöra delar av det vi i Sverige benämner arbetslivskriminalitet. Till exempel finns arbetarskyddsinspektörer specialiserade på utländsk arbetskraft och det finns utarbetade riktlinjer om hur dessa inspektörer bör agera vid kontakt med misstänkta fall av människohandel. Dessa inspektörer fokuserar till största delen på om arbetsgivarna har uppfyllt sina skyldigheter i enlighet med gällande finsk lag inklusive allmänt bindande kollektivavtal. De kontrollerar även om de anställda har rätt att vistas i Finland samt efterlevnaden av den så kallade beställaransvarslagen (se vidare nedan).¹⁰⁴ Inspektörerna har vid inspektioner rätt att prata med anställda utan arbetsgivarens närvaro och att dela information om villkor och kontaktuppgifter till organisationer som kan erbjuda hjälp och stöd.

År 2021 anställdes genom öronmärkta medel 15 nya specialiserade inspektörer för att motverka grå ekonomi och arbetskrafts-exploatering. Antalet specialiserade inspektörer är numera 40 och delegationens intryck är att resursläget avseende inspektörer upplevs vara relativt gott. År 2021 genomförde arbetarskyddet 1 617 inspektioner hos företag som använder utländsk arbetskraft i Finland.¹⁰⁵ Antalet inspektioner som ska genomföras regleras i myndighetens budget. Gällande detta har delegationen fått intrycket att det finns en risk att det skulle kunna leda till ett allt för stort fokus på kvantitet snarare än kvalitet i inspektionsarbetet.

Enligt uppgift från Regionförvaltningsverket påträffas utländsk arbetskraft utan rätt att arbeta i Finland vid nästan var femte inspektion och de allmänt bindande kollektivavtalen följs inte i nästan hälften av inspektionerna.¹⁰⁶ Arbetarskyddsinspektörerna kan ge anvisningar eller skriftliga uppmaningar till arbetsgivaren om att betala lön i enlighet med gällande kollektivavtal. För det fall arbetsgivaren är medlem i en arbetsgivarorganisation uppmärksammas i stället arbetsgivarorganisationen på att medlemmen inte betalar lön enligt kollektivavtalet i syfte att arbetsgivarorganisationen ska kontakta

¹⁰⁴ Lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitan av utomstående arbetskraft (1233/2006).

¹⁰⁵ www.vero.fi/sv/gr%C3%A5-ekonomi-brottslighet/bek%C3%A4mpning/bek%C3%A4mpningsstatistik/arbetsgivare-och-best%C3%A4llaransvar/. Hämtad 2022-10-20.

¹⁰⁶ Arbetarskyddsförvaltningen (2022a).

arbetsgivaren i ärendet. När det gäller indrivning av lön kan fackligt anslutna arbetstagare vända sig till sin arbetstagarorganisation för hjälp. De arbetstagare som inte är fackligt anslutna är hänvisade till att söka juridiskt bistånd själva, till exempel hos en advokat. Arbetarskyddsinspektören kan inte bistå i framställandet av krav på lönefordringar eller väckande av talan för att kräva fordringarna i rätten.

Arbetarskyddsinspektörerna övervakar även regelverket rörande likabehandling i arbetslivet, enligt vilket det är förbjudet att diskriminera någon på grund av bland annat ursprung eller nationalitet. Inspektören ska i första hand utreda huruvida en arbetstagare har behandlats mer ofördelaktigt än andra arbetstagare i en jämförbar situation. En lönejämförelse kan göras med en annan jämförbar arbetstagare på arbetsplatsen som inte omfattas av diskrimineringsgrunden. Om ett sådant jämförelseobjekt inte finns på arbetsplatsen, kan man som grund för bedömningen använda den presumtiva rättvisa behandlingen av arbetstagare i den aktuella situationen. Lönenivån kan då jämföras till exempel med den miniminivå som fastställts i ett allmänt bindande kollektivavtal för arbetet i fråga. Av en rapport från arbetarskyddsförvaltningen framgår det att utländska arbetstagare ofta betalas lägre lön än vad som borde vara fallet enligt det allmänt bindande kollektivavtalet.¹⁰⁷ För det fall inspektören upptäcker diskriminering kan arbetsgivaren få en uppmaning om rättelse. Arbetarskyddsinspektörerna är skyldiga att rapportera fall till polisen om misstänkt brott mot bland annat bestämmelserna om diskriminering, ockerliknande diskriminering och människohandel. Myn-digheten agerar även som expert i rättsprocesser. Den finska regeringen har lämnat en proposition till riksdagen som, i syfte att åtgärda underavlönning, utvidgar skyldigheten att göra polisanmälningar även gällande bedrägeri- och ockerbrott.¹⁰⁸

För närvarande pågår diskussioner om att ge arbetarskyddsinspektörerna fler verktyg och till exempel kunna förena uppmaningar om att följa lagstiftning med vite. Ett intryck som delegationen har fått är att även om resursläget bedöms vara relativt gott för arbetarskyddsinspektörerna så skulle det behövas både fler verktyg i tillsynen och större resurser hos polisen för att följa upp de ärenden arbetarskyddsinspektörerna genererar.

¹⁰⁷ Arbetarskyddsförvaltningen (2022b), s. 17.

¹⁰⁸ RP 202/2022 rd.

Myndigheten samverkar regelmässigt med arbetsmarknadens parter som bland annat deltar i möten för att diskutera utvecklingen på arbetsmarknaden och planering och inriktning av verksamheten på en övergripande nivå.

Särskilt om beställaransvarslagen

Syftet med lagen (1233/2006) om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitan 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 samt pensionsförsäkring för arbetstagare.¹⁰⁹ 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 avslutats. Försummelse av att följa lagen om beställarens ansvar kan medföra försummelseavgift. Arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland ansvarar för övervakningen av lagen i hela Finland.

4.3.8 Information till utsatta arbetstagare

Det finns ett flertal olika aktörer som arbetar med att sprida information till riskgrupper för arbetslivskriminalitet i Finland. Såväl myndigheter som civilsamhället är involverade i arbetet.

¹⁰⁹ Någon exakt motsvarighet till lagen finns inte i Sverige. I sammanhanget kan nämnas lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar och att det finns vissa bestämmelser om beställaransvar i transportbranschen, jfr yrkestrafiklagen (2012:210) 5 kap. 2 §.

Webbplatser med information

Webbplatsen Info Finland drivs av Helsingfors stadskanslis kommunikationsavdelning och finansieras av staten och de cirka 15 samarbetskommunerna. På webbplatsen Info Finland finns information om att flytta till Finland och om arbete, studier, boende, utbildning, hälsa, familj och fritid. Här finns också information om människohandel med uppgifter om vad som kännetecknar dessa brott och vart offer kan vända sig samt en särskild sida med information om arbetstagarens rättigheter och skyldigheter samt vart arbetstagare som är utnyttjade på arbetsmarknaden kan vända sig.¹¹⁰

Hjälpssystemet för offer för människohandel har på sin hemsida en vägledning ”Har jag fallit offer för människohandel?” med frågor som kan hjälpa den utsatta att identifiera om det är fråga om människohandel och att få kunskap om vilka rättigheter och stöd som finns.¹¹¹ Som nämns ovan under avsnitt 4.3.5 har även RIKU vägledning på sin hemsida med filmer på flera språk.

Mobilapplikationen Work Help Finland

Som ett resultat av strategin mot grå ekonomi och ekonomisk brottslighet lanserades under 2022 mobilapplikationen Work Help Finland, som är avsedd för utländska arbetstagare som vill komma till Finland eller som befinner sig i Finland. Genom mobilappen kan dessa personer få information om vilka rättigheter och skyldigheter som arbetstagare i Finland har. I appen finns också information om de viktigaste instanserna som erbjuder hjälp vid bland annat misstanke om felaktig behandling. Appen finns tillgänglig på 26 språk.

Broschyrer till riskgrupper för arbetskraftsexploatering

Ett flertal aktörer har publicerat informationsmaterial till riskgrupper som bland annat delas ut vid inspektioner. Bland annat kan nämnas broschyren ”Working in Finland” som har publicerats av arbets- och näringsministeriet och finns tillgänglig på 24 språk. Enligt uppgift från

¹¹⁰ www.infofinland.fi/.

¹¹¹ www.ihmiskauppa.fi/sv/sok_hjalp/har_jag_fallit_offer_for_manniskohandel. Hämtad 2022-09-12.

Regionförvaltningsverket brukar myndigheten även dela ut broschyrer från RIKU i samband med vissa inspektioner.

4.3.9 Styrkor i det finska arbetet mot arbetslivskriminalitet

Delegationen har fått intryck av att det under en längre tid har bedrivits ett aktivt arbete mot grå ekonomi och arbetskraftsexploatering i Finland och att särskilt arbetskraftsexploatering har fått jämförelsevis mycket större uppmärksamhet än det i varje fall historiskt har fått i Sverige. Även om antalet fällande domar är litet kan det konstateras att det ändå är ett större antal fällande domar gällande olika former av arbetskraftsexploatering än i Sverige. Detta trots att riskgruppen för arbetskraftsexploatering antas vara mindre i Finland.

Det finns flera skäl till att Finland, jämfört med Sverige, har fler fällande domar rörande olika former av arbetskraftsexploatering. Som delegationen har uppfattat det finns det i Finland en hög kompetens på området. Något som ofta lyfts fram av aktörer som delegationen har haft kontakt med är de specialiserade arbetarskyddsinspektörerna med mandat att granska utländska arbetstagares arbetsvillkor. Vidare kan nämnas att polis och åklagare verkar arbeta på ett aktivt sätt i arbetet mot arbetskraftsexploatering. Bland annat använder man sig ofta av alternativa brottsrubriceringar under förundersökningen och vid väckande av åtal, något som synes förbättra förutsättningarna för att de misstänkta ska kunna fällas för i vart fall något brott.

Forskning i form av bland annat HEUNI:s arbete samt oberoende granskning från den nationella rapportören är andra omständigheter som har bidragit till ett ökat fokus både på området och på behovet av åtgärder. Viktiga institutioner är också det nationella hjälpsystemet för brottsoffer för människohandel och flera specialiserade organisationer inom civilsamhället som erbjuder hjälp på ett lättillgängligt sätt, samt de olika kanaler som finns för att sprida information till utsatta eller riskgrupper för exploatering. Den kanske enskilt viktigaste faktorn som har lyfts fram av de aktörer som delegationen har varit i kontakt med är ett starkt politiskt fokus och en tydlig vilja att komma till rätta med problemen, något som förefaller ha varit avgörande för att arbetet i Finland har kommit långt.

5 Slutsatser och bedömningar

5.1 Inledning

I detta kapitel gör delegationen ett antal bedömningar av vad som kan utvecklas i arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige. Delegationen drar även ett antal slutsatser rörande arbetssätt och insatser i Danmark och Finland som är särskilt intressanta och relevanta ur ett svenskt perspektiv.

5.2 Styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet

Delegationens bedömning: Delegationen bedömer att en tydligare och mer långsiktig styrning av myndigheterna bör övervägas, till exempel genom gemensamma skrivningar i respektive myndighets instruktion.

Skälen för delegationens bedömning: Som beskrivs i kapitel 4 används inte regelmässigt begreppet arbetslivskriminalitet i Danmark eller Finland utan det talas till exempel om grå ekonomi och social dumping för att beskriva liknande fenomen som i Sverige kallas arbetslivskriminalitet. Arbetet mot det som vi i Sverige benämner arbetslivskriminalitet förefaller dock sedan en lång tid ha legat högt på den politiska dagordningen i såväl Danmark som Finland. Resursläget för de myndigheter som hanterar motsvarande frågor i framför allt Danmark, men även Finland, beskrivs av flera aktörer som tillfredsställande både rent monetärt och sett till antal årsarbetskrafter. En liknande bild fick delegationen av det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet, vilket beskrivs närmare i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36). En-

ligt delegationens bedömning har en styrka i det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet varit en tydlig och enhetlig styrning från den norska regeringen och från respektive myndighetsledning.

Som illustreras i kapitel 2 har såväl politiker som myndigheter, arbetsmarknadens parter, branschorganisationer och andra aktörer på senare år vittnat om en oroande utveckling i Sverige som kommit att kallas arbetslivskriminalitet. Delegationens bild är dock att arbetslivskriminalitet, till skillnad från i Danmark och Finland (och även Norge), först på senare år har placerats högt på den politiska dagordningen i Sverige. Flera aktörer har till exempel pekat på att särskilt frågan om arbetskraftsexploatering fått relativt lite uppmärksamhet i den svenska politiska debatten jämfört med andra länder.¹ Att frågan har prioriterats högt politiskt har lyfts fram som avgörande i det finska arbetet mot arbetskraftsexploatering.²

Förutom resurser är det enligt delegationens mening av betydelse hur regeringen på andra sätt ger uttryck för uppdragets prioritet, exempelvis genom skrivningar i regleringsbrev eller instruktion. Den svenska regeringen har gett ett flertal regeringsuppdrag till myndigheterna att samverka mot arbetslivskriminalitet. I uppdraget ingår även att samråda med arbetsmarknadens parter. I det senaste regeringsuppdraget ges uttryck för att myndigheternas samverkan ska vara varaktig.³ Detta talar för att enhetliga skrivningar rörande arbetet mot arbetslivskriminalitet bör övervägas i samtliga samverkande myndigheters respektive instruktioner, i syfte att tydligt peka ut arbetet mot arbetslivskriminalitet som ett varaktigt prioriterat uppdrag hos myndigheterna. Delegationen bedömer att en sådan ändring skulle kunna bidra till att skapa enhetlighet och långsiktighet i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet.

¹ Presentation av HEUNI 2022-10-03, dnr Komm2022/00019/A 2021:04–23, Länsstyrelsen i Stockholm (2017b), s. 9, och Riksrevisionen (2020), s. 6.

² Presentation av den finska samordnaren mot människohandel 2022-10-12, dnr Komm2022/00019/A 2021:04–37 och HEUNI 22-10-03, dnr Komm2022/00019/A 2021:04–23.

³ Regeringsbeslut A2022/00333.

5.3 Fler branscher bör prioritera arbetet mot arbetslivskriminalitet

Delegationens bedömning: Arbetet mot arbetslivskriminalitet har nått längre i vissa branscher och delegationen bedömer att det finns skäl för andra branscher att lära av detta arbete.

Skälen för delegationens bedömning: 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 Byggmärknadskommissionen som tillsattes år 2020 av branschorganisationer, arbetstagarorganisationer, företag med flera inom byggbranschen. Kommissionen har haft 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. Kommissionen lämnade i januari 2022 sin slutrapport där det bland annat konstaterades stora brister med återkommande exempel på företag som inte betalar skatt, arbetstagare som lever under miserabla förhållanden och att den likvärdiga konkurrensen sätts ur spel. I slutrapporten lämnas ett flertal förslag på åtgärder som riktar sig till olika aktörer. Förslagen berör områdena utländsk arbetskraft, offentlig upphandling, branschens kontroll, byggtjänster i hushållen samt förslag för att upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet. Byggmärknadskommissionens arbete beskrivs närmare i kapitel 2. Andra initiativ inom byggbranschen för att motverka arbetslivskriminalitet och som beskrivs närmare i kapitel 2 är till exempel Forum för sund konkurrens och schyssta byggen, Fair Play Bygg och Rättvist byggande.

Som följer av kapitel 3, är det svårt att uttala sig på ett säkert sätt om omfattningen av arbetslivskriminalitet i olika branscher. Arbetslivskriminalitet kännetecknas av att arbetskraft utnyttjas i personalintensiva branscher för arbetsuppgifter som inte ställer krav på längre utbildning.⁴ Att myndigheter, arbetsmarknadens parter och

⁴ Se bl.a. Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 15 och Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 17.

andra aktörer har bedrivit mindre arbete i syfte att upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet inom vissa branscher behöver dock inte nödvändigtvis innebära att arbetslivskriminalitet är mindre vanligt i dessa branscher. De allt mer samstämmiga uppgifterna om utbredningen av arbetslivskriminalitet inom byggbranschen kan delvis ha ett samband med att man inom branschen blivit uppmärksam på dessa fenomen. Det är inte orimligt att tro att arbetslivskriminalitet förekommer, men av olika anledningar inte kommit till samhällets kännedom, på motsvarande sätt i andra branscher.

Utöver byggbranschen finns det flera branscher som har identifierats som särskilda riskbranscher när det gäller arbetslivskriminalitet. Dessa är restaurang-, transport- och städbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster (framför allt personlig assistans), jord- och skogsbruk, kroppsvårdsbranschen, bilvård och avfallshandling.⁵ Det finns ett antal initiativ och goda exempel på arbete för att motverka arbetslivskriminalitet inom dessa branscher. Det kan till exempel särskilt nämnas initiativ inom städbranschen såsom Fair Play Städ. Som helhet kan delegationen konstatera att arbetet mot arbetslivskriminalitet har kommit längre i vissa branscher, däribland byggbranschen, och bedömer att det finns skäl för andra branscher att lära av detta arbete. I sammanhanget kan nämnas att det finns möjlighet för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer att få statsbidrag för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter för att motverka brott och andra regelöverträdelse i arbetslivet.⁶ Arbetsmiljöverket prövar ansökan om statsbidrag och just byggbranschen har regelmässigt sökt och beviljats statsbidrag. Anslaget utnyttjas dock inte fullt ut och Arbetsmiljöverkets bedömning är att intresset från arbetsmarknadens parter att få ta del av statsbidraget har minskat över tid, men att bidraget har kommit till nytta.⁷

⁵ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 27 f.

⁶ Förordning (SFS 2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelse i arbetslivet.

⁷ Arbetsmiljöverket (2022c), s. 10.

5.4 Behov av ytterligare insatser för arbetstagare i riskgrupper

5.4.1 Bakgrund – en analys av arbetarskyddsinspektörernas roll i Finland jämfört med Sverige

Riksrevisionen bedömde i sin granskning av statens insatser mot arbetskraftsexploatering att det är nödvändigt att se över hur myndigheterna kan få en mer aktiv roll i att säkerställa att de mest utsatta av de utländska arbetstagarna har acceptabla arbetsvillkor.⁸ Riksrevisionen bedömde bland annat att Finland skulle kunna fungera som exempel på hur kontrollverksamheten kan utformas, mot bakgrund av att det där finns särskilda inspektörer som inspekterar arbetsförhållanden för riskgrupper för arbetskraftsexploatering.⁹ Delegationen har studerat hur de finska arbetarskyddsinspektörerna arbetar i syfte att se vilka lärdomar från deras arbete som kan vara relevanta ur ett svenskt perspektiv.

Som framgår av kapitel 4 finns i Finland arbetarskyddsinspektörer som är särskilt specialiserade på kontroller av arbetsplatser med utländsk arbetskraft. Inspektörerna har riktlinjer om hur de bör agera vid kontakt med misstänkta fall av människohandel och inspektionerna fokuserar till största delen på om arbetsgivarna har uppfyllt sina skyldigheter i enlighet med finsk lag, inklusive allmängiltigförklarade kollektivavtal. De kontrollerar även om de anställda har rätt att vistas i Finland samt efterlevnaden av den så kallade beställansvarslagen. De specialiserade arbetarskyddsinspektörernas mandat har av flera aktörer angetts som en styrka i arbetet mot arbetslivskriminalitet i Finland.

I de finska arbetarskyddsinspektörernas mandat ingår, till skillnad från i Sverige, även att kontrollera om arbetsgivaren betalar kollektivavtalsenlig löne. En viktig skillnad mellan den finska och den svenska arbetsmarknadsmodellen är dock att i Finland förekommer allmängiltigförklaring av kollektivavtal, det vill säga att staten förklarar ett kollektivavtal allmänt bindande för alla inom den aktuella branschen. Detta kan också sägas vara en bakgrund till att frågan om löne ryms inom de finska arbetarskyddsinspektörernas mandat. Detta beskrivs närmare i kapitel 4. I Sverige är lönebildningen och kontrollen av efterlevnaden av kollektivavtalen en fråga för arbetsmark-

⁸ Riksrevisionen (2020), s. 62 f.

⁹ Riksrevisionen (2020), s. 68 f.

nadens parter. Det sker ingen myndighetstillsyn över om kollektivavtalsenliga löner utbetalas, utan detta är en fråga för parterna på arbetsmarknaden. Arbetsmiljöinspektörerna i Sverige kontrollerar i huvudsak efterlevnaden av regelverket för arbetsmiljö och arbetstid.¹⁰ Vid sidan av den tillsyn som bedrivs av Arbetsmiljöverket kan nämnas att det vid alla arbetsställen i Sverige med minst fem anställda ska utses skyddsombud, vars uppgift bland annat är att företräda arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och verka för en tillfredsställande arbetsmiljö.¹¹ Såväl Riksrevisionen som regeringen har gett uttryck för att det skulle innebära en förskjutning av myndigheternas roll i förhållande till arbetsmarknadens parter att ge en myndighet mandat att kontrollera löner och anställningsavtal.¹² Delegationen instämmer i denna bedömning.

Delegationen anser att det kan vidtas andra åtgärder för att motverka arbetskraftsexploatering i Sverige än att ge arbetsmiljöinspektörerna den motsvarande roll som de finska inspektörerna har mot bakgrund av den finska arbetsmarknadsmodellen. Andra tänkbara åtgärder som kan vidtas är att fördjupa samverkan och informationsutbyte mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter. I sammanhanget kan nämnas att de finska arbetskyddsinspektörerna är i kontakt med berörd arbetsgivarorganisation i de fall de själva inte har mandat att kontrollera löner (se närmare om detta i kapitel 4). I uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan ingår att vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter såväl regionalt som nationellt. Det kan även nämnas att delegationen har i uppdrag att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet. Delegationen ska 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 myndighets-samverkan för dessa aktörers informationslämnande.

Vidare anser delegationen att det kan vara av stor betydelse att ha inspektörer som är särskilt specialiserade på att möta människor i

¹⁰ 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹¹ 6 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160). Skyddsombud ska också vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall (6 kap. 4 § arbetsmiljölagen). Under vissa förutsättningar kan ett skyddsombud utses utanför kretsen av arbetstagarna på arbetsstället (regionalt skyddsombud), 6 kap. 2 § arbetsmiljölagen.

¹² Riksrevisionen (2020), s. 69 och skr. 2020/21:169, s. 6.

riskgrupp för arbetslivskriminalitet. Arbetet med att möta människor som har liten eller ingen kunskap om svenska regler på arbetsmarknaden, som inte pratar svenska eller engelska, som kanske inte har rätt att arbeta i Sverige och i många fall hyser en rädsla för att möta myndigheter, skiljer sig från många av de andra uppgifter som en arbetsmiljöinspektör i Sverige typiskt sett utför. Därför kan utbildning, erfarenhet och särskilda metoder för att bemöta denna riskgrupp vara viktiga verktyg för att upptäcka arbetslivskriminalitet. Detta är enligt delegationens mening något som kan övervägas att utvecklas inom ramen för myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet i Sverige. Det framstår som särskilt viktigt i samverkan mellan Arbetsmiljöverkets inspektörer, Polismyndigheten och regionkoordinatorerna mot människohandel. I sammanhanget kan nämnas att Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling rörande människohandel. Delegationens bild är att det finns ett behov av sådan kompetensutveckling och stöd till yrkesverksamma inom området.

5.4.2 Det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering

Delegationens bedömning: Delegationen bedömer att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör ses över.

Skälen för delegationens bedömning: Människohandel och människoexploatering har i flera sammanhang pekats ut som de värsta formerna av arbetslivskriminalitet.¹³ Vid de myndighetsgemensamma kontrollerna framkommer ibland misstankar om människohandel eller människoexploatering.¹⁴ Av olika skäl har det dock visat sig svårt att ställa någon till svars för dessa brott. Flera aktörer har även pekat på förekomsten av vissa sätt att utnyttja arbetstagare som inte är kriminaliserade i Sverige.

De svenska bestämmelserna om människohandel och människoexploatering finns i 4 kap. 1 a och b §§ i brottsbalken. Dessa beskrivs närmare i delegationens förra delbetänkande.¹⁵ Brottet människoexploatering infördes i Sverige år 2018 för att stärka det straffrättsliga

¹³ Se t.ex. Ds 2021:1, s. 22.

¹⁴ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019), s. 14 och Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 30.

¹⁵ SOU 2022:36, s. 68 f.

skyddet mot exploatering av personer i arbete och tiggeri. De kriterier som var centrala då brottsrekvisiten för det nya brottet utformades var att straffbestämmelsen skulle träffa såväl exploatering utan samband med ett människohandelsförfarande, som exploatering som utförs av någon annan än den som har genomfört människohandeln. Straffbestämmelsen skulle också kunna omfatta fall där förutsättningarna för människohandel inte är uppfyllda.¹⁶ Det infördes därför ett straffansvar för den som med användande av vissa otillbörliga medel, exploaterar en annan person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Det har dock visat sig vara svårt att ställa arbetsgivare till svars även för denna bestämmelse.

I både Danmark och Finland har det införts straffrättsliga bestämmelser som rör arbetskraftsexploatering som på olika sätt skiljer sig från de straffbestämmelser som finns i Sverige. I Danmark infördes brottet ”människoutnyttjande” förra året. Bestämmelsen har likheter med de svenska bestämmelserna om människohandel och människoexploatering. För straffansvar krävs att en åtgärd vidtagits i syfte att utnyttja en person i ”arbete under uppenbart orimliga villkor” och i den danska propositionen anges att det i utgångspunkt är tillräckligt att den utnyttjade får mindre än 50 procent av lägstalönen i branschen för att detta ska anses föreligga (se vidare i kapitel 4). Finland införde 2004 brottsrubriceringen ”ockerliknande diskriminering i arbetslivet” i strafflagen, som är avsedd att tillämpas i diskrimineringsfall i arbetslivet. Bestämmelsen innebär en kriminalisering av situationer där en arbetstagare eller arbetssökande försätts i märkbart ofördelaktig ställning genom att arbetstagarens eller arbetssökandens ekonomiska trångmål eller annars trängda läge, beroendeställning, oförstånd, lättsinne eller okunnighet utnyttjas.¹⁷ En utvärdering av denna brottsrubricering och kriminalisering av ytterligare former av arbetskraftsexploatering diskuteras för närvarande i Finland (se närmare om detta i kapitel 4).

I detta sammanhang kan även den belgiska bestämmelsen om människohandel nämnas. Definitionen av människohandel, som anges i artikel 433 i den belgiska brottsbalken, baseras på två beståndsdelar: den utförda handlingen (såsom att exempelvis transportera eller rekrytera en person) och syftet med denna handling (vilket förenklat kan sägas vara olika typer av exploatering, däribland genom

¹⁶ Prop. 2017/18:123 s. 41.

¹⁷ Se vidare finska strafflagen 47 kap. 3 a §.

att utföra arbete under förhållanden som strider mot mänsklig värdighet). För att människohandel ska föreligga enligt den belgiska definitionen krävs det därför inte, till skillnad från i Sverige, att några otillbörliga medel, såsom tvång eller utnyttjande av någons utsatta belägenhet, använts. Dessa betraktas i Belgien i stället som försvårande omständigheter.¹⁸

I betänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88) gjordes en kartläggning där det framgick att det med nuvarande straffbestämmelser är svårt att ställa en arbetsgivare till svars för människoexploatering eller människohandel för tvångsarbete, eftersom det i regel krävs att den som utsatts medverkar i utredningen för att åklagaren ska kunna väcka åtal. När den utnyttjade personen inte vill medverka blir det svårt att bevisa att arbetsgivaren använt otillbörliga medel, såsom tvång.¹⁹ Det föreslogs därför att det ska införas en straffrättslig bestämmelse som gör det möjligt att döma till ansvar enbart utifrån hur utländsk arbetskraft behandlas i arbetet. Förslaget var att den som exploaterar utländsk arbetskraft under uppenbart orimliga villkor skulle kunna dömas för exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Till skillnad mot människohandel och människoexploatering förutsätter straffbarhet enligt förslaget inte att förövaren har använt otillbörliga medel såsom att utnyttja arbetstagarens situation eller att tvinga eller vilseleda arbetstagaren.

Delegationen ser i sitt yttrande över förslagen i SOU 2021:88 positivt på att utredaren har lämnat förslag som kan innebära att fler aktörer som exploaterar arbetstagare lagförs.²⁰ En farhåga som ibland nämns är risken för att en sådan bestämmelse som föreslogs i SOU 2021:88 skulle komma att prioriteras framför människohandel, som är komplicerat och resurskrävande att utreda. Delegationen framför därför i sitt yttrande att ett nytt brott bör vara subsidiärt i förhållande till människohandel och människoexploatering. Åtal och lagföring för människohandel och människoexploatering bör alltså ske om förutsättningar för detta är uppfyllda. I yttrandet framhöll delegationen vidare att brottsofferperspektivet och Sveriges internationella åtaganden på människohandelsområdet bör beaktas, särskilt

¹⁸ Se vidare GRETA (2022).

¹⁹ SOU 2021:88, s. 253.

²⁰ Komm2022/00019/A 2021:04–2.

i den fortsatta beredningen av förslaget, liksom frågan om bestämmelsen bör placeras i utlänningslagen (2005:716) eller i brottsbalken.

Liknande förslag som finns i SOU 2021:88 har lämnats av Bygghandelskommissionen. Kommissionen framhöll i sin slutrapport att det finns anledning att diskutera om det på ett tydligare sätt än i dag kan bli möjligt för det allmänna att ingripa med sanktioner när arbetsgivare träffar avtal om lön och andra anställningsvillkor som tydligt avviker från vad som kan anses vara skäligt utifrån svenska förhållanden. Bygghandelskommissionen föreslog att det straffrättsliga skyddet mot människoexploatering bör stärkas, genom att det i brottsbalken införs en ny bestämmelse mot arbetskraftsexploatering. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska det vara fråga om straffbar arbetskraftsexploatering när någon låter en person arbeta till uppenbart oskäliga villkor i förhållande till vad som brukar gälla för motsvarande arbete i Sverige. Det ska inte, som i dag, krävas att personen har utsatts för exempelvis tvång, vilseledande eller utnyttjande av beroendeställning.

Delegationen vill i sammanhanget även lyfta fram att myndigheterna i Norge ser att det förekommer situationer där arbetstagare får rätt lön, men sedan tvingas betala tillbaka delar av lönen till arbetsgivaren. Därför har det nyligen införts en straffbestämmelse om "lönnstyveri" (betyder ungefär "lönestöld"), som gör det kriminellt att undanhålla eller att återkräva lön.²¹ Av den kartläggning som gjordes i SOU 2021:88 framgår att problemet med att vissa personer som har arbetskraftsinvandrat tvingas betala tillbaka delar av lönen till arbetsgivaren är vanligt även i Sverige. Detta har även uppmärksamats av Riksrevisionen.²² Även Bygghandelskommissionen föreslog att det bör vara straffbart att träffa avtal med arbetstagare om återbetalning av lön.

Delegationen noterar den utveckling som har skett bland annat i de övriga nordiska länderna. Delegationen anser, vilket även flera andra aktörer har gett uttryck för, att det finns anledning att se över det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering i Sverige, såväl vad gäller befintliga brottsrubriceringar som huruvida nya brottsrubriceringar bör införas för förfaranden som i dag inte är kriminali-

²¹ Straffloven, paragraf 395 och 396. Lagbestämmelsen om "lönnstyveri" trädde i kraft den 1 januari 2022.

²² Riksrevisionen (2020), s. 33.

serade. Det är ett viktigt led i arbetet mot arbetslivskriminalitet att det finns ett effektivt straffrättsligt skydd mot arbetskraftsexploatering.

5.4.3 Civilsamhällets roll i arbetet mot arbetslivskriminalitet

Delegationens bedömning: Det finns anledning att värna och utveckla den roll som civilsamhällesorganisationer fyller när det kommer till att ge stöd till arbetstagare som har utsatts eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden.

Skälen för delegationens bedömning: I Finland finns det flera civilsamhällesorganisationer, utöver arbetstagarorganisationer, som riktar olika former av stöd till människor som utnyttjas i arbetslivet och till offer för människohandel. En av dessa är Brottsofferjouren (RIKU), en ideell organisation som delvis finansieras av justitiedepartementet och dit myndigheterna regelbundet hänvisar utsatta arbetstagare. RIKU har en stödtelefon för brottsoffer som är öppen dygnet runt och har en webbsida med information, där det bland annat finns filmer på 16 språk om vad som gäller vid arbete i Finland, se närmare om detta i kapitel 4. Utöver detta finns 31 fysiska lokal-kontor runt om i Finland dit utsatta kan vända sig för att få en stödperson och juridisk rådgivning. Sedan 2015 har RIKU en särskild specialistavdelning för offer för människohandel och arbetskraftsexploatering.

En av de lärdomar som RIKU själv lyfter fram är vikten av att på olika sätt försöka göra det lätt att ta kontakt. Det kan både handla om de rent tekniska möjligheterna, såsom att finnas tillgängliga i de kanaler som är relevanta (RIKU går exempelvis att nå via sociala medier). RIKU framhåller att deras erfarenhet är att de ofta kontaktas när potentiella brottsoffer ännu inte vet om de vågar kontakta myndigheterna samt att det alltid finns en stor oro bland brottsoffren för hur deras och familjens rätt att stanna i landet ska påverkas.

En annat exempel finns i Tyskland, där det finns ett system med statligt finansierade föreningar, med koppling till arbetstagarorganisationerna, som stöttar utnyttjade arbetstagare. Ett exempel på detta är Arbeit und Leben, som startats av den fackliga paraplyorganisationen DGB. Arbeit und Leben har 15 kontor över hela landet dit man kan vända sig för att få stöd och rådgivning i frågor om arbets-

villkor men också för att få stöd som utsatt för människoexploatering eller människohandel för tvångsarbete. Det är möjligt att vända sig till Arbeit und Leben utan krav om att man ska ha varit medlem i en facklig organisation under någon viss tid. Föreningens personal kan hjälpa till med att ta en första kontakt med en arbetsgivare, som exempelvis inte har betalat ut korrekt lön. Föreningen lämnar dock inte in några stämmingsansökningar och är inte behjälpliga med att driva ärenden i domstol.

I Sverige finns vissa civilsamhällsorganisationer, utöver arbetstagarorganisationerna, som bedriver ett arbete inriktat på att på olika sätt stödja arbetstagare som har utsatts eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Detta arbete, som beskrivs i kapitel 2, förefaller dock bedrivas i betydligt mindre skala än i exempelvis Finland och Tyskland.

I Sverige är det ett stort problem att det är så få utsatta arbetstagare som rapporterar eller anmäler olika former av arbetslivskriminalitet till myndigheter eller andra aktörer, vilket bland annat lyfts fram i betänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.²³ I betänkandet lyfts flera orsaker till detta fram, exempelvis att dessa personer kan ha dålig kunskap om sina rättigheter. De kan också vara beroende av sin arbetsgivare eftersom de riskerar att bli av med arbetet om de uttrycker sig kritiskt eller försöker få någon förändring till stånd. De kan även riskera olika former av repressalier i hemlandet. Det är många som inte vet vart de ska vända sig och som inte heller är medlemmar i någon arbetstagarorganisation. Det är också många som inte vill vända sig till Migrationsverket eller Polismyndigheten av rädsla för vad som då kan hända med deras tillstånd att befinna sig i landet.²⁴

I syfte att göra det lättare för utsatta arbetstagare att söka stöd och rådgivning kan därför organisationer i civilsamhället fylla en viktig funktion. Utsatta arbetstagare kan uppleva en rädsla för att tala med myndigheter.²⁵ Utländska arbetstagare med svaga kunskaper om svenska arbetsvillkor riskerar även att falla mellan stolarna då de sällan är medlemmar i någon arbetstagarorganisation och de kan ha

²³ SOU 2021:88.

²⁴ SOU 2021:88, s. 172.

²⁵ I sammanhanget kan nämnas att socialnämnden, utöver förundersökningsledaren, nyligen getts behörighet att ansöka om s.k. betänketid i samband med brottsutredningar för potentiella offer för människohandel. Som ett av flera skäl till ändringen nämns att människohandelsoffer ofta har ett bristande förtroende för rättsvärdande myndigheter, se vidare i kapitel 2.

blivit nekade hjälp med hänvisning till den tre månaders karenstid som vissa arbetstagarorganisationer använder sig av.²⁶ Mot denna bakgrund bedömer delegationen att det kan finnas skäl att utveckla den roll civilsamhället fyller i Sverige i syfte att motverka arbetslivskriminalitet.

Sverige har ratificerat Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.²⁷ Enligt artikel 12 ska varje land anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att hjälpa brottsoffren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning. Hjälpen ska bland annat innefatta trygg bostad, tillgång till akutsjukvård och rådgivning i fråga om deras lagliga rättigheter. Socialtjänsten i varje kommun har en skyldighet att ge stöd till brottsoffer.²⁸ Civilsamhället ska fungera som ett komplement till socialtjänsten men i Sverige har dessa rättigheter i hög grad kommit utsatta till del tack vare insatser från civilsamhället.

5.4.4 Information till arbetstagare i riskgrupper

Delegationens bedömning: Det behövs ytterligare åtgärder för att nå ut med information om rättigheter, skyldigheter och möjligheter till stöd till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.

Skälen för delegationens bedömning: I Finland finns ett flertal olika aktörer som arbetar med att sprida information till riskgrupper för arbetslivskriminalitet. Såväl myndigheter som civilsamhället är involverade i arbetet. Detta beskrivs närmare i kapitel 4. Ett exempel är den mobilapplikation som lanserades under 2022 som ett resultat av strategin mot grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Ett annat exempel är den webbsida som går under namnet Info Finland där det finns information för den som flyttar till Finland. Där finns en särskild sida med information om arbetstagares rättigheter och skyldigheter samt vart arbetstagare som är utnyttjande på arbetsmarknaden kan vända sig. Det finns också sidor särskilt om människohandel och

²⁶ SOU 2021:88, s. 172.

²⁷ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, SÖ 2010:8.

²⁸ 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453). Offer för människohandel kan till exempel erbjudas stöd från regionkoordinatorerna mot människohandel som är verksamma inom socialtjänsten.

tvångsarbete med information om vad som kännetecknar dessa brott och vart offer kan vända sig.

När Riksrevisionen granskade svenska statens insatser mot exploatering av arbetskraft fastslogs att det saknas lättillgänglig information för utländsk arbetskraft om vilka rättigheter arbetstagare har i Sverige och att det saknas information om vart man kan vända sig för stöd om man utsätts för arbetskraftsexploatering.²⁹ I betänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.³⁰ konstateras att det saknas lättillgänglig och samlad information om arbetskraftsinvandrares rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden. Enligt utredaren borde sådan information framför allt finnas hos Arbetsmiljöverket, Migrationsverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten. Utredaren föreslog att regeringen skulle ge i uppdrag åt dessa myndigheter att ta fram sådan nödvändig information. Såsom anges i kapitel 2 ingår det i regeringsuppdraget till myndigheterna om regionala center mot arbetslivskriminalitet och varaktig samverkan att myndigheterna ska genomföra gemensamma informationsinsatser i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns.³¹

Delegationen gör bedömningen att även om vissa myndigheter arbetar med att sprida information till utsatta arbetstagare,³² finns det behov av ytterligare åtgärder för att nå ut med information om rättigheter, skyldigheter och möjligheter till stöd till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet. Delegationen noterar att det pågår ett arbete på området och lämnar i nuläget inga ytterligare förslag.

5.5 Uppföljning av villkor i offentlig upphandling

Delegationens bedömning: I syfte att begränsa utrymmet för aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet är det viktigt att upphandlande statliga och kommunala myndigheter, i egenskap av avtalsparter, följer upp att krav om arbetsrättsliga villkor i upphandlingsavtalen efterlevs.

²⁹ Riksrevisionen (2020).

³⁰ SOU 2021:88.

³¹ Regeringsbeslut A2022/00333.

³² En del av dessa informationsinsatser beskrivs närmare i kapitel 2.

Skälen för delegationens bedömning: Ett av de arbetssätt som ofta framhålls som positivt av aktörer som arbetar med att motverka arbetslivskriminalitet i Danmark är Köpenhamns kommuns arbete med så kallade arbetsklausuler. Det handlar dels om att kommunen i sina upphandlingsavtal inkluderar klausuler om en lägstanivå på anställningsvillkoren, dels om att kommunen arbetar aktivt med att följa upp att dessa klausuler efterlevs. Framför allt handlar det om att det finns ett systemiserat arbetssätt för detta, som av flera aktörer har lyfts fram som framgångsrikt (se kapitel 4 för en närmare beskrivning om detta).³³

Offentlig upphandling har en nyckelroll för att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet även i Sverige.³⁴ I Sverige upphandlar staten, kommuner och regioner för närmare 800 miljarder kronor varje år.³⁵ Närmare fyra av tio upphandlingar avser anläggningsarbete.³⁶ Den näst vanligaste kategorin är arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster.³⁷ Det betyder att upphandling till stor del används inom det som myndigheterna har identifierat som riskbranscher för arbetslivskriminalitet.³⁸

Det finns flera skeden i en upphandlingsprocess där arbetslivskriminalitet kan förebyggas. Förutom reglerna för uteslutning av leverantörer och möjligheten att förkasta orimligt låga anbud finns möjligheten för en upphandlande myndighet att ställa krav om att arbetet ska utföras med beaktande av vissa arbetsrättsliga villkor. Under vissa förutsättningar är det även en skyldighet att ställa sådana krav, gällande lön, semester och arbetstid.³⁹ Detta kräver kompetens och resurser. För att stötta upphandlande organisationer har Upphandlingsmyndigheten, i samråd med arbetsmarknadens parter, tagit fram arbetsrättsliga villkor inom vissa områden, samt mallar och tillämpningsstöd. Upphandlingsmyndigheten genomförde 2019 en undersökning om hur offentlig sektor ställer arbetsrättsliga villkor. I den framkom att drygt hälften av kommunerna, regionerna och statliga myndigheterna hade ställt arbetsrättsliga villkor enligt kol-

³³ Bl.a. har Malmö stad inspirerats av arbetet i Köpenhamn, se vidare i avsnitt 2.6.5.

³⁴ Flera aktörer ger uttryck för att detta även gäller inköp av varor och tjänster inom det privata näringslivet och har önskemål om att vissa myndighetsuppgifter ska tillgängliggöras för detta ändamål, se närmare i avsnitt 2.5.

³⁵ Ds 2021:31, s. 11, och Upphandlingsmyndigheten m.fl. (2020).

³⁶ Upphandlingsmyndigheten m.fl. (2020), s. 47.

³⁷ Upphandlingsmyndigheten m.fl. (2020), s. 48.

³⁸ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 27 f., och SOU 2022:36, s. 34.

³⁹ Se exempelvis 17 kap. 2–5 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

lektivavtal i en upphandling de senaste 12 månaderna. Av de som inte hade gjort det uppgav drygt hälften att detta berodde på att de har bedömt att det inte funnits något sådant 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.⁴⁰ I sammanhanget kan det nämnas att Bygghandelskommissionen (som beskrivs närmare i kapitel 2) uppmanar aktörer som upphandlar bygg- och anläggningstjänster att utnyttja det utrymme som finns att uppställa krav på arbetsrättsliga villkor vid fullgörandet av kontrakt.⁴¹

För tillfället utreds frågan om en utökad skyldighet att ställa arbetsrättsliga villkor. Den skyldighet som i dag finns gäller för direktstyrda upphandlingar, det vill säga sådana som överstiger EU:s beloppsgräns som avgör vilka regler en upphandling omfattas av. I juni 2022 fick en särskild utredare i uppdrag att ta ställning till om det ska införas en skyldighet även vid upphandling under beloppsgränsen, med det uttalade syftet att främja sund konkurrens och motverka arbetslivskriminalitet.⁴² Utredaren ska dessutom analysera de rättsliga förutsättningarna för att vid offentlig upphandling införa begränsningar av antalet underleverantörsled samt bedöma om det finns skäl för en sådan begränsning – även detta som ett led i att bekämpa arbetslivskriminaliteten. Vidare ska utredaren bland annat föreslå ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll i samband med offentlig upphandling.

Utöver vikten av att upphandlande myndigheter ställer krav om arbetsvillkor är det också centralt att det sker en löpande uppföljning av att dessa efterlevs i hela leverantörskedjan. En av de viktigaste orsakerna till att följa upp om kraven efterlevs är att minska utrymmet för att företag som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet ska gynnas – detta eftersom även företag som inte uppfyller villkoren kan lämna anbud i upphandlingen. Köpenhamns kommuns arbete med uppföljning samt den danska statliga kontrollenheten för detta beskrivs närmare i avsnitt 4.2.8.

⁴⁰ www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/undersokning-om-hur-offentlig-sektor-staller-arbetsrattsliga-villkor/. Hämtad 2023-01-25.

⁴¹ Bygghandelskommissionen (2022), s. 177.

⁴² Se vidare dir. 2022:50.

Uppföljningen av att ställda krav om arbetsvillkor följs är inte lagreglerad och i vilken utsträckning uppföljning sker skiljer sig mellan olika upphandlande organisationer. År 2019 var det dock endast 14 procent av kommuner, regioner och statliga myndigheter som hade följt upp att ställda krav på arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal efterlevdes av leverantören.⁴³ Det framhålls från olika håll att uppföljningen 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.⁴⁴ Statskontoret har på uppdrag av regeringen följt upp och analyserat hur statliga myndigheter har arbetat med arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar.⁴⁵ De har identifierat att det är vanligt att myndigheterna inte följer upp att leverantörerna följer villkoren och anger att huvudorsaken handlar om begränsade resurser.⁴⁶ Även LO har gjort en liknande iakttagelse gällande kommunerna i Stockholms län, efter en enkät- och intervjustudie till kommuner i länet och fackliga företrädare i LO-distriktet i Stockholms län.⁴⁷ I Svenskt Näringslivs årliga enkätundersökning av lokalt företagsklimat för år 2022 uppmärksammas att företagen upplever att upphandlingar har allt för stort fokus på låga priser samt brister i avtalsuppföljningen.⁴⁸ Svenskt Näringslivs uppfattning är att upphandlande myndigheter, beträffande byggentreprenader, gör kontroller för att säkerställa att bygget genomförts på ett tekniskt korrekt sätt men att det däremot intill helt nyligen inte varit vanligt med kontroller av till exempel att löner betalas enligt avtal.⁴⁹ Ett intressant svenskt initiativ att uppmärksamma på området är Rättvist Byggnade, en organisation startad av Stockholmshem, som genomför platskontroller av bland annat arbetsrättsliga kontraktsvillkor åt flera byggherrar i Sverige (se kapitel 2).

⁴³ www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/undersokning-om-hur-offentlig-sektor-staller-arbetsrattsliga-villkor/. Hämtad 2023-01-25.

⁴⁴ Se bland annat Ahlberg och Bruun (2020). Gällande behandling av personuppgifter se även Upphandlingsmyndigheten (2018).

⁴⁵ Statskontoret (2020).

⁴⁶ Statskontoret (2020), s. 63.

⁴⁷ LO (2022a), s. 10.

⁴⁸ Svenskt Näringsliv (2022b), s. 5 f.

⁴⁹ Svenskt Näringsliv (2022b), s. 34.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen.⁵⁰ Upphandlingsmyndigheten har ett samlat ansvar för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter.⁵¹ Det kan i sammanhanget noteras att Ekobrottsmyndigheten, vid sidan av det stödmaterial som finns hos Upphandlingsmyndigheten, har tagit fram en särskild vägledning för hur arbetslivskriminalitet kan förebyggas genom upphandling.⁵² Ekobrottsmyndigheten framhåller där bland annat att det är viktigt att man gör en riskbedömning inför upphandlingen och, om det finns risker för arbetslivskriminalitet, att man även genomför fördjupade kontroller.

Delegationens bedömning är att det är viktigt att använda de verktyg som finns i upphandlingsregelverket för att bekämpa arbetslivskriminalitet. Sker ingen uppföljning av avtalade arbetsvillkor finns det en risk att företag som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet finansieras med skattemedel, om de vinner upphandlingar med löften om villkor som inte infrias och som inte heller kontrolleras.

5.6 Informationsutbyte mellan myndigheter

Delegationens bedömning: Delegationen bedömer att frågan om informationsutbyte och eventuella sekretesshinder mellan myndigheter bör hanteras skyndsamt.

Skälen för delegationens bedömning: Det är delegationens bild att myndigheternas möjligheter till informationsutbyte fungerar relativt väl i såväl Danmark som Finland (se mer om detta i kapitel 4). Såsom delegationen har lyft fram i delbetänkande SOU 2022:36, skulle det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet kunna bli mer effektivt och träffsäkert om möjligheterna till informationsutbyte stärktes.

I Sverige gavs 2021 en utredning i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.⁵³ Utredningen slutredovisades i juni 2022 och

⁵⁰ Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

⁵¹ Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

⁵² Ekobrottsmyndigheten (2022).

⁵³ Finansdepartementet, dnr Fi2021/02442.

föreslog bland annat att en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Innebörden är att sekretess inte hindrar att uppgifter som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Bestämmelsen innebär också att uppgifter ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ (se närmare om utredningens förslag i kapitel 2).

Utredningen har remitterats. Delegationen har lämnat ett remissvar och är huvudsakligen positiv till förslagen som lämnas, bland annat om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse.⁵⁴ Delegationen understryker i remissvaret vikten av att myndigheterna ges möjlighet att utbyta den information de behöver för ett effektivt myndighetsgemensamt arbete och att regelverket inte hindrar ett ändamålsenligt utbyte av uppgifter. Delegationen lämnar bland annat synpunkten att det i den fortsatta beredningen bör övervägas hur detta kan säkerställas på ett ännu tydligare sätt.

Delegationen gör bedömningen att den fortsatta beredningen av ärendet bör hanteras skyndsamt för att myndigheterna ska få förutsättningar att bedriva ett effektivt tillsynsarbete i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet. Att stärka möjligheterna till informationsutbyte skulle inte minst underlätta arbetet inom ramen för de regionala centren mot arbetslivskriminalitet. Det är också en central del när det gäller frågan om en myndighetsgemensam tipsfunktion ska kunna fungera på ett ändamålsenligt och tillfredsställande sätt.

Delegationen vill i detta sammanhang också framhålla att regelverket om hur personuppgifter får behandlas har stor betydelse för myndigheternas förutsättningar att motverka och förebygga arbetslivskriminalitet. För vissa statliga myndigheter pågår redan arbete med översyner av registerförfattningar och det kan även för andra myndigheter finnas behov av motsvarande översyner.⁵⁵

⁵⁴ Komm2022/00019/A 2021:04–40.

⁵⁵ Se bl.a. dir. 2021:104 och Ds 2022:13, s. 130 f.

5.7 Kunskapshöjande insatser

Delegationens bedömning: Kunskapshöjande insatser är av stort värde för arbetet mot arbetslivskriminalitet och delegationen bedömer att det finns anledning till ytterligare insatser på detta område.

Skälen för delegationens bedömning: Trots att arbetslivskriminalitet inte är ett nytt fenomen finns det stora kunskapsluckor på området. Det kan delvis bero på att det är ett relativt nytt sätt att benämna vissa fenomen, men också på att problemet är svåröverskådligt och troligtvis växande. Delegationen har tidigare föreslagit en definition av begreppet och redovisar nu en bedömning av fenomenets omfattning. Syftet med detta är bland annat att verka kunskapshöjande och stödjande i förhållande till de aktörer som arbetar med att motverka arbetslivskriminalitet. I vissa andra länder har arbetet med att skapa ytterligare kunskap om liknande problem pågått länge och det finns särskilda aktörer som fokuserat 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. Mer om detta finns skrivet i kapitel 4. Delegationen får intrycket att HEUNI har spelat en viktig roll i arbetet mot arbetskraftsexploatering i Finland, inte minst genom att HEUNI:s forskning har citerats i avgöranden från de finska domstolarna. I sammanhanget kan också nämnas att den finska handlingsplanen mot människohandel innehåller moment om utbildning rörande människohandel och att utbildning såväl i rättsväsendet som hos myndigheter som i sin verksamhet kommer i kontakt med utsatta arbetstagare förefaller vara en viktig del i arbetet mot människohandel i Finland.

Ett annat exempel på kunskapshöjande insatser från Finland är Enheten för utredning av grå ekonomi inom Skatteförvaltningen. Enheten producerar och sprider information om grå ekonomi och bekämpningen av den. Avsikten är att effektivisera myndigheternas verksamhet och att stödja myndigheternas övriga verksamhet (se närmare om Enheten för utredning av grå ekonomi i kapitel 4).

Ett exempel kan även nämnas från Norge. Där finns ett särskilt samarbetscenter mellan ett antal myndigheter (Politiet, Skatteetaten,

Økokrim, Tolletaten, NAV och Arbejdstilsynet) under namnet NTAES.⁵⁶ Syftet med samarbetscentret är att underlätta utnyttjandet 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. Detta ska bidra till att utveckla och genomföra effektiv och slagkraftig bekämpning av ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet. I Sverige finns inte någon direkt motsvarighet till varken HEUNI, NTAES eller Enheten för utredning av grå ekonomi.

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning av statens insatser mot arbetskraftsexploatering att det finns bristande kunskaper om arbetskraftsexploatering och vilka som drabbas i Sverige.⁵⁷ Regeringen instämde i att de relevanta myndigheterna behöver kunskap om och goda förutsättningar att identifiera tecken på att människor utnyttjas för att vid behov kunna vidta adekvata åtgärder.⁵⁸ Regeringen konstaterade vidare att det är viktigt att samtliga myndigheter som genomför arbetsplatsinspektioner har adekvat utbildning om arbetskraftsexploatering. I nuvarande regeringsuppdrag om samverkan anges att de samverkande myndigheterna ska vidareutveckla arbetssätt för att upptäcka, motverka och förebygga arbetslivskriminalitet, särskilt genom fortbildning av myndigheternas anställda.⁵⁹ Arbetssätten ska särskilt utvecklas när det gäller arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering. Här bör nämnas att Jämställdhetsmyndigheten har ett viktigt uppdrag att sprida kunskap och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling när det gäller människohandel.⁶⁰

Delegationen konstaterar att en del i delegationens uppdrag är att förstärka kunskapen om arbetslivskriminalitet. Det kan dock enligt delegationens mening sannolikt komma att behövas andra kunskaps- och insatser utöver det uppdrag som delegationen för närvarande har.

⁵⁶ Se vidare SOU 2022:36, s. 220.

⁵⁷ Riksrevisionen (2020).

⁵⁸ Skr. 2020/21:169.

⁵⁹ Regeringsbeslut A2022/00333.

⁶⁰ Se 3 och 4 §§ förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

5.8 Förbättrad statistik och uppföljning

Delegationens bedömning: Tillgång till relevant och tillförlitlig statistik från berörda myndigheters register är en förutsättning för att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid. Det är av stor vikt att relevanta myndigheter prioriterar och ser över sina möjligheter att utforma uppföljningsstatistik och förbättra befintlig statistik, att utveckla metoder, att samköra dataregister och att analysera risker för arbetslivskriminalitet i syfte att kunna följa upp och bedöma omfattningen av arbetslivskriminaliteten.

Skälen för delegationens bedömning: En bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid går inte att göra utifrån en enskild datakälla. Arbetslivskriminalitet berör överträdelser av flera olika regelverk och således flera olika myndigheters verksamheter och statistikuppgifter. I dagsläget saknas på många områden relevant statistik som möjliggör en uppföljning av arbetslivskriminalitet. Det finns därför anledning att se över hur befintlig statistik förs och används i syfte att göra arbetet mot arbetslivskriminalitet mer effektivt och framgångsrikt.

Exempelvis skulle utstationeringsregistret kunna utgöra en viktig kunskapskälla för såväl myndigheter som arbetsmarknadens parter. Utstationerade arbetstagare hör till riskgrupperna för arbetslivskriminalitet, men kan inte analyseras med annan data då statistiken från utstationeringsregistret som rör arbetstagarnas namn och födelse-datum i många fall inte håller tillräckligt hög kvalitet för att kunna vare sig analyseras eller samköras med exempelvis SCB:s registerdata. Vidare saknar Arbetsmiljöverkets statistik över arbetsolyckor uppgifter om olycksorsak eller andra uppgifter som kan indikera miss-tankar om arbetslivskriminalitet. Med undantag för dödsolyckor så sårredovisas inte de arbetsolyckor som drabbar utländska arbetstagare. I vissa fall syns de inte alls i den officiella arbetsskade-statistiken, vilket innebär att det inte går att analysera eller följa upp de arbetsmiljörisker arbetstagare i många riskgrupper är utsatta för.

För att bättre kunna bedöma omfattning och utveckling över tid skulle ett system som underlättar kontinuerlig uppföljning behöva utvecklas hos relevanta myndigheter. Till skillnad från i Norge saknar svenska myndigheter ett uppföljningssystem där anmälningar

eller misstankar som beror på arbetslivskriminella förfaranden särredovisas. Enligt delegationen är det av stor vikt att relevanta myndigheter ser över sina möjligheter att utforma uppföljningsstatistik och system för bättre uppföljning. I denna del bör delegationen kunna spela en rådgivande roll.

För att kunna göra bättre bedömningar om arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid är det viktigt att relevanta myndigheter kan samköra data från flera olika register.⁶¹ Genom samkörning av data kan flera olika statistikuppgifter kombineras, vilket möjliggör en kontinuerlig metodutveckling hos myndigheterna och medför bättre förståelse för vilka risker som finns och som slutligen möjliggör bredare och djupare analyser som kan tillämpas för att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid. Sådana riskanalyser leder dessutom till träffsäkrare kontrollurval hos myndigheterna.

⁶¹ Se Arbetsmiljöverket (2016), s. 5.

Referenser

- Adolfsson, M., Baranowska-Rataj, A. och Lundmark, A. (2022). *Temporary Employment, Employee Representation, and Employer-Paid Training: A Comparative Analysis*. *European Sociological Review*, Vol. 38 (5), 785–798.
- Afa Försäkring (2022). *Allvarliga arbetsskador och långvarig sjukfrånvaro*.
- Ahlberg, K. och Bruun, N. (2020). *Hur kan arbetsvillkor övervakas vid offentlig upphandling?* *Juridisk Tidskrift*, 2019/20(3), 624–637.
- Alfonsson, J. (2022). *Det otrygga arbetslivet i Sverige. Dess framväxt och konsekvenser*. Studentlitteratur.
- Arbetsförmedlingen (2022a). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021*.
- Arbetsförmedlingen (2022b). *Uppskattning av omfattningen av arbetslivskriminalitet*. PM som utgör underlag till Delegationen mot arbetslivskriminalitet. 12 oktober 2022. Dnr. Af-22/0088 7684.
- Arbetsmiljöverket (2010). *Sambällsekonomiska kostnader för arbetsmiljöproblem*. Kunskapsöversikt. 2010:2.
- Arbetsmiljöverket (2013). *Arbetsmiljöbrottens omfattning, struktur och utveckling*. Kunskapssammanställning. 2013:4.
- Arbetsmiljöverket (2016). *Händelser där personer från ett annat land som arbetar tillfälligt i Sverige har förolyckats eller allvarligt skadats*.
- Arbetsmiljöverket (2022a). *Helårsrapport 2021 – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige*. Rapport 2022:1.
- Arbetsmiljöverket (2022b). *Delredovisning av regeringsuppdrag*.
- Arbetsmiljöverket (2022c). *Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2021*.

- Arbetsmiljöverket (2022d). *Arbetskadorna 2021*. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2022:01.
- Arbetsmiljöverket m.fl. (2019). *Lägesrapport 2019 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och annan brottslighet i arbetslivet*.
- Arbetsmiljöverket m.fl. (2021). *Redovisning av regeringsuppdrag om fortsatt myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*.
- Arbetsmiljöverket m.fl. (2022). *Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*.
- Arbetskyddsförvaltningen (2022a). *Tillsyn över användningen av utländsk arbetskraft 2021*.
- Arbetskyddsförvaltningen (2022b). *Tillsyn av likabehandling och förbud mot diskriminering i arbetslivet år 2021*.
- BAT-kartellen (2021). *Aktiv brug af arbejdsklausuler*.
- Berg, H., Staalesen, P., Thorbjørnsrud, T. och Gleinsvik, A. (2013). *Trykdesvindlen i Norge – En kartlegging av fem stønadsordninger*.
- Berglund, T., Håkansson, K., Isidorsson, T. och Alfonsson, J. (2017). *Temporary Employment and the Future Labor Market Status*. Nordic Journal of Working Life Studies, 7(2), 27–48.
- Beskæftigelsesministeriet m.fl. (2021). *The Labour Market in Denmark*.
- Boverket (2022). *Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn*. Rapport 2022:16.
- Brottsförmyndigheten (2022). *Årsredovisning 2021*.
- Brottsförmyndigheten (2022a). *Årsredovisning 2021*.
- Brå (2017a). *Kostnader för brott*.
- Brå (2017b). *Indikatorer för organiserad brottslighet*.
- Brå (2022b). *Klassificering av brott. Anvisningar och regler*. Version 10.2.
- Brå (2022c). *2021 anmälda brott. Slutlig statistik*. Kriminalstatistik Brottsförebyggande rådet. Sveriges officiella statistik.
- Byggnadsnadskommissionen (2022). *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*.

- Bäckman, O., Estrada, F., Nilsson, A. och Sivertsson, F. (2020). *Den ojämlika brottsligheten: Lagföringsutvecklingen i demografiska och socioekonomiska grupper 1973–2017*, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet, Rapport 2020:1.
- Danska regeringen (2022). *Et trygt arbejdsmiljø, Regeringens forslag til en ny arbejdsmiljøaftale*.
- Danska Socialstyrelsen (2022). *Menneskehandel i Danmark 2021*.
- De tværministerielle arbejdsgrupper (2021). *Afrapportering fra de tværministerielle arbejdsgrupper om sårbare udenlandske arbejdstagere og bekæmpelse af menneskehandel*.
- Dir. 2020:44. *Skärpta regler för utvisning på grund av brott*.
- Dir. 2021:74. *En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet*.
- Dir. 2021:81. *De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet*.
- Dir. 2021:104. *En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet*.
- Dir. 2021:115. *Bolaget som brottsverktyg*.
- Dir. 2022:25. *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag*.
- Dir. 2022:37. *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter*.
- Dir. 2022:50. *Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt*.
- Dir. 2022:68. *En översyn av vissa skatteförfaranderegler för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet*.
- Dir. 2022:70. *Utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret*.
- Dir. 2022:87. *Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet*.
- Dir. 2022:112. *Åtgärder mot otillåten påverkan och korruption*.
- Ds 2021:1. *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*.
- Ds 2022:13. *Utökat informationsutbyte*.
- Ekobrottsmyndigheten (2021). *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2020*.
- Ekobrottsmyndigheten (2022). *Vägledning. Förebygg arbetslivskriminalitet genom upphandling*.

- Ekonomistyrningsverket (ESV) (2011). *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*. ESV 2011:11.
- Ekonomistyrningsverket (ESV) (2022). *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder*. Rapport ESV 2022:26.
- European Agency for Safety and Health at Work (2017). *Uppskattning av kostnaderna för arbetsrelaterade olyckor och ohälsa: En analys av europeiska datakällor*. Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg.
- Europeiska kommissionen (2019). *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2018*.
- Europeiska kommissionen (2020a). *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet. Tredje rapporten om framsteg i kampen mot människohandel (2020) i enlighet med artikel 20 i direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer*.
- Europeiska kommissionen (2020b). *Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU*.
- Fair Play Bygg (2022). *Årsrapport 2021*.
- Finansdepartementet, dnr Fi2021/02442. *Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*.
- Finlands regering (2020). *Statsrådets principbeslut om en strategi för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2020–2023*.
- Frälsningsarmén (2022). *Modernt slaveri i Sverige – en lägesrapport från Frälsningsarmén om arbetskraftsexploatering*.
- Försäkringskassan (2022a). *Försäkringskassans årsredovisning 2021*.
- Försäkringskassan (2022b). *Omfattningen av arbetslivskriminalitet inom det statliga tandvårdsstödet*.
- Heeks, M., Reed, S., Tafsiri, M. och Prince, S. (2018). *The Economic and Social Costs of Crime*. London: Home Office.
- GRETA (2018). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden*.

- GRETA (2019). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland.*
- GRETA (2022). *Evaluation report Belgium, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings.*
- Göteborgs stad (2022). *Göteborgs stads riktlinje för inköp och upphandling*, dnr. 0145/22.
- Heeks, M., Reed, S., Tafsiiri, M. och Prince, S. (2018). *The Economic and Social Costs of Crime*. London: Home Office.
- HEUNI (2020). *Uncovering labour trafficking. Investigation tool for law enforcement and checklist for labour inspectors.*
- HEUNI (2021). *Arbetskraftsexploatering och offentliga upphandlingar. Handbok för riskhantering i Finland.*
- Hultkrantz, L. och Svensson, M. (2006). *Värdet av ett liv*. Ekonomisk Debatt, nr. 2, 2006, årgång 36.
- Hultkrantz, L. (2020). *Värdet av ett statistiskt liv och covid-19*. Ekonomisk debatt, nr. 8, 2020, årgång 48.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2022a). *Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna 2021 och 2020*. Rapport 2022:4.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2022b). *Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen 2021*. Rapport 2022:13.
- Johansson, M. (2020). *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden. En översikt*, Council of the Baltic Sea States.
- Justitieministeriet (2021). *Finland bekämpar människohandel*.
- Justitsministeriet (2022). *Folketingstidende 2021–22, tillæg A, L 111 som fremsat, bemærkninger til forslagens § 1, nr. 1*.
- Jämställdhetsmyndigheten (2018). *Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel – Stödprocess vid misstänkt människohandel*.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019). *Manual vid misstanke om människohandel, En stöd- och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige*. Andra omarbetade upplagan.

- Jämställdhetsmyndigheten (2021a). *Prostitution och människohandel. Slutredovisning av uppdrag att stärka arbetet mot att barn och unga respektive vuxna utnyttjas i prostitution och människohandel, samt kartlägga omfattningen av prostitution och människohandel. Rapport 2021:23.*
- Jämställdhetsmyndigheten (2021b). *Årsredovisning 2021.*
- Jämställdhetsmyndigheten (2022a). *Expertstöd mot människohandel – kända fall 2021. Nationella samordningen mot prostitution och människohandel, NSPM.*
- Jämställdhetsmyndigheten (2022b). *Jämställdhetsmyndighetens årsredovisning för 2021.*
- Jämställdhetsmyndigheten och IOM (2018). *Återvändandeprogrammet – Information för myndigheter och frivilligorganisationer.*
- Jämställdhetsmyndigheten och IOM (2019). *Manual för frivilligt återvändande och återintegration för personer utsatta för människohandel och prostitution i Sverige.*
- Korsell, L. (2015). *Räkna brott eller omsättning?* Publicerad i: (2015) Korsell, L., Larsson, P. och Christophersen, J. G. (red.): *Ekstraordinäre tider. Festskrift till Per Ole Johansen 70 år.* Oslo: Novus.
- Köpenhamns kommun (2021). *Årsrapport 2021 København mod social dumping.*
- Ledarna (2022). *Hotad på jobbet – vem stöttar chefen? Chefer om kriminalitet i arbetslivet.*
- LO (2022a). *Arbetslivskriminalitet 2022 i Stockholms län.*
- LO (2022b). *Arbetslivskriminalitet. Kampen för ordning och reda.*
- Länsstyrelsen i Stockholm (2012). *Barn utsatta för människohandel – en nationell kartläggning.*
- Länsstyrelsen i Stockholm (2015). *Människohandel med barn. Nationell kartläggning 2012–2015. Rapport 2015:30.*
- Länsstyrelsen i Stockholm (2017a). *Människohandel med barn. Genomlysning av polisärenden 2015–2016.*
- Länsstyrelsen i Stockholm (2017b). *Arbetskraftsexploatering och människohandel.*
- Malmö stad (2022). *Budget 2023.*

- Migrationsverket (2022). *Missbruk av uppehållstillstånd för studier*.
- Miljöförvaltningen i Malmö stad (2022). *Samordnad tillsyn inom Tryggare Malmö 2021*.
- MSB (2011). *Samhällets kostnader för olyckor: statistik och analys*.
- Nordic-Baltic Working Group (2020). *Combating undeclared work: recommendations, procedures and challenges*.
- Olofsson, S. (2008). *Cost of illness. Teoretisk genomgång*. Nationellt centrum för lärande från olyckor, Räddningsverket.
- Olofsson, S. och Hjalte, F. (2020). *Produktionsbortfall – en metodologisk genomgång och beräkningar*. Institutet för Hälso- och Sjukvårdsekonomi (IHE), Rapport 2020:4, IHE Lund.
- Palm, J. (2018). *De oorganiserade. Gig-ekonomin och den fackliga anslutningen*. Underlagsrapport till LOs jämlikhetsutredning.
- Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2021). *Civilsamhällets kontakter med utsatta för människohandel 2021*.
- Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022). *Nationella Stödprogrammet, årsrapport 2021*.
- Polismyndigheten (2021). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 22 avseende 2020*.
- Polismyndigheten (2022a), *Människohandel för sexuella och andra ändamål*, Lägesrapport 23.
- Polismyndigheten (2022b). *Årsredovisning 2021*.
- Polismyndigheten (2022c), *Utvärderingsrapport för Municipal, PM, 2022-09-09*.
- Polismyndigheten m.fl. (2022). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2021*.
- Prop. 2006/07:53. *Genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel*.
- Prop. 2017/18:123. *Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering*.
- Prop. 2021/22:134. *Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring*.
- Prop. 2021/22:224. *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk*.
- Prop. 2021/22:284. *Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare*.

- Prop. 2022/23:34. *Utbetalningsmyndigheten.*
- Prop. 2022/23:43. *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.*
- Reed, S., Roe, S., Grimshaw, J. och Oliver, R. (2018). *The economic and social costs of modern slavery*, Research Report 100, Home Office.
- Regeringsbeslut A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.
Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.
- Regeringsbeslut A2020/02645 och A2020/02632 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsmiljöverket.*
- Regeringsbeslut A2021/00085. *Uppdrag om fortsatt myndighets-samverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*
- Regeringsbeslut A2022/00333. *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighets-samverkan.*
- Regeringsbeslut A2022/00993 och A2022/00942. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsmiljöverket.*
- Regeringsbeslut A2022/01646 och A2022/01606 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsmiljöverket.*
- Regeringsbeslut A2022/01653 och A2022/01607 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*
- Regeringsbeslut A2022/00996. *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet.*
- Regeringsbeslut Fi2021/02844. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Skatteverket.*
- Regeringsbeslut Fi2021/03043. *Uppdrag att främja sociala hänsyn vid upphandling inom bygg och anläggningssektorn.*
- Regeringsbeslut Fi2022/00107. *Uppdrag att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar.*
- Regeringsbeslut Fi2022/02180. *Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn.*
- Regeringsbeslut Ju2008/5776/PO. *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.*

- Regeringsbeslut Ju2015/09350/PO. *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.*
- Rigsrevisionen (2020). *Rigsrevisionens notat om beretning om statens brug af og kontrol med arbejdsklausuler.*
- Riksrevisionen (2017). *Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar.* RiR 017:35.
- Riksrevisionen (2020). *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade.* RiR 2020:27.
- Riksrevisionen (2022). *Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete.* RiR 2022:4.
- RP 39/2016 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om utstationering av arbetstagare och till vissa lagar som har samband med den.*
- RP 202/2022 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbetet på arbetsplatsen.*
- Röda Korset (2022). *Bortom förvar – en undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande.*
- Samfunnsøkonomisk analyse (2017). *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet.* Rapport 69-2017.
- SCB (2011). *Yrkesregistret med yrkesstatistik. En beskrivning av innehåll och kvalitet.* SCB 2011:5.
- SCB (2021). *Hushållens ekonomiska standard 2019.* Ekonomisk välfärdsstatistik 2021:1.
- Skatteförvaltningen (2022). *Svart arbete i Finland – Sammanfattning av utredningarna 2022.*
- Skatteverket (2020). *Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner.*
- Skatteverket (2021). *Attitydundersökningen 2020. Resultat och analysrapport för företag.*
- Skatteverket (2022a). *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga.*

- Skatteverket (2022b). *Partssamverkan inom byggbranschen 2021–2022*.
- Skr. 2020/21:169. *Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft*.
- Socialstyrelsen (2020). *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige*.
- SOU 2008:74. *Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.
- SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.
- SOU 2019:59. *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*.
- SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro*.
- SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet*.
- SOU 2021:49. *Kommuner mot brott*.
- SOU 2021:61. *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk*.
- SOU 2021:88. *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.*
- SOU 2022:36. *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge*.
- SOU 2022:37. *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*.
- SOU 2022:45. *Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus*.
- SOU 2022:47. *De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö*.
- Standing, G. (2013). *Att definiera prekariatet. A class in the making*. Översatt till svenska, publicerad i Fronesis 40–41, Eurozine.
- Statskontoret (2020). *Statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor*. Rapport 2020:24.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan. Från bidragsbrott till systemhotande brottslighet*.
- Svenskt Näringsliv (2021). *Konkurrensen med den svarta sektorn – ett stort problem för företagen och samhällsekonomin*.
- Svenskt Näringsliv (2022a). *Brottslighetens kostnader 2022*.
- Svenskt Näringsliv (2022b). *Oseriösa företag i offentlig upphandling*.

- Sveriges Domstolar (2022). *Årsredovisning 2021*.
- Södertälje kommun (2022). *Fördjupad myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, rapport, 2022-10-15*.
- Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige*. Överenskommelse mellan Kristdemokraterna, Liberalerna, Moderaterna och Sverigedemokraterna.
- Trafikverket (2020). *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0*.
- UNODC (2021). *Global Report on Trafficking in Persons 2020*. United Nations Office on Drugs and Crime.
- Upphandlingsmyndigheten (2018). *Tillämpningsstöd: Arbetsrättsliga villkor vid upphandling*.
- Upphandlingsmyndigheten m.fl. (2020). *Statistik om offentlig upphandling 2020*.
- Vejdirektoratet (2021). *Status för 2021 för Statens Kontrollenhet för Arbejdsklausuler*.
- Wingborg, M. (2019). *Fler otrygga jobb och färre fackligt anslutna. Statistik och analyser för åren 2005–2018*, Arena Idé.
- Åklagarmyndigheten (2022). *Åklagarmyndighetens årsredovisning 2021*.

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 män-

niskohandel. En del av arbetslivskriminaliteten utgörs av välfärdsbrott, som är ett samlingsbegrepp för brott som riktas mot välfärdsystemen.

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 stödande 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.

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 motverkan 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

saknas i dag. Det finns, både i tidigare utredningar (bland annat i betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdsystemen [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 arbetslivskriminalitet, 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 myndighetsgemensam 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 inspektions-tillfälle. 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.

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.

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, Jämställd-

hetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket 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

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 ändamålsenligt 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)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben.
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]