

Arbetslivskriminalitet

- upplägg
- verktyg och åtgärder
- fortsatt arbete

Slutbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:25

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.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](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1173-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-1174-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Paulina Brandberg

Regeringen beslutade den 23 september 2021 att tillsätta en kommitté i form av en delegation för att, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan (*bilaga 1*). Kommittén har tagit namnet Delegationen mot arbetslivskriminalitet.

Till ordförande i delegationen anställdes den 27 september 2021 Ola Pettersson, tidigare chefsekonom på LO. Till ledamöter i delegationen förordnades samma dag Malin Ackholt, ordf. Hotell och restaurangfacket, Kristina Alsér, tidigare ordf. Tillväxtverket och tidigare landshövding, Marcus Dahlsten, VD Transportföretagen, Anna Ekstedt, ambassadör mot människohandel och senare särskild utredare, Catharina Elmsäter-Svärd, VD Byggföretagen, Johan Lindholm, ordf. Byggnads, Anders Wallner, polis och före detta statlig utredare, samt Irene Wennemo, generaldirektör Medlingsinstitutet. Till ledamot i delegationen förordnades den 12 juli 2022 Tommy Wreeth, ordf. Svenska Transportarbetareförbundet. Från den 22 februari 2024 entledigades Anders Wallner och Kristina Alsér. Samma dag förordnades till ledamöter i delegationen Emir Gazibegovic, säkerhetschef Södertälje kommun, Inga Otmalm, generaldirektör Bolagsverket, Amir Rostami, professor i kriminologi vid Höskolan i Gävle, Magdalena Vaeren, senior jurist Finansinspektionen och senare centralt funktionsansvarig Länsförsäkringar. Från den 10 juni 2024 entledigades Johan Lindholm från uppdraget och ersattes samma dag av Lars Hildingsson, Byggnads. Från den 27 augusti entledigades Malin Ackholt från uppdraget.

Som sakkunniga i delegationen förordnades den 24 februari 2022 departementssekreteraren Heidi Bogren (tidigare Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet), ämnesrådet Elin Jansson (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Ann-Sofie Mattson

(Arbetsmarknadsdepartementet) och ämnesrådet Malin Skäringer (Justitiedepartementet). Från den 12 juli 2022 entledigades Ann-Sofie Mattsson från uppdraget och ersattes samma dag av kanslirådet Lars Modig (Arbetsmarknadsdepartementet). Lars Modig entledigades från uppdraget från den 29 maj 2023.

Som experter i delegationen förordnades den 24 februari 2022 utredaren Henrik Angerbrandt (Brottsförebyggande rådet), samordnaren Tomas Dahlquist (Arbetsmiljöverket), nationellt samverkansansvarige Thomas Falk (Försäkringskassan), sektionschefen Caroline Handfast (Arbetsförmedlingen), verksamhetsexperten/samordnaren Frida Lee Frei (Migrationsverket), seniora utredaren Mats Paulsson (Jämställdhetsmyndigheten), utredaren Kristian Persson Kern (Ekonomistyrningsverket), kontrollexperten Conny Svensson (Skatteverket, numera ID06), områdeschefen och chefsåklagaren Eva Thunegard (Åklagarmyndigheten, numera vice riksåklagare), brottsförebyggande specialisten Miia Vuolama (Ekobrottsmyndigheten) och polisöverintendenten Per Wadhed (Polismyndigheten). Från den 11 april 2022 entledigades Frida Lee Frei från uppdraget och ersattes samma dag av verksamhetsexperten Jesper Starkerud (Migrationsverket). Från den 12 juli 2022 förordnades docenten Per Engström (Uppsala universitet), professorn Hans Grönqvist (Linnéuniversitetet) och professorn Johanna Rickne (Stockholms universitet) att vara experter i utredningen. Från den 22 november 2022 entledigades Kristian Persson Kern från uppdraget och ersattes samma dag av utredaren Johanna Mattsson (Ekonomistyrningsverket). Från den 1 januari 2023 entledigades Mats Paulsson från uppdraget och ersattes samma dag av utredaren Paulina Bolton (Jämställdhetsmyndigheten). Johanna Rickne entledigades från uppdraget från den 31 januari 2023. Från den 29 maj 2023 entledigades Tomas Dahlquist från uppdraget och ersattes samma dag av projektledaren Elin Löfström-Engdahl (Arbetsmiljöverket). Från den 22 augusti 2023 entledigades Miia Vuolama från uppdraget och ersattes samma dag av analytikern Nina Forselius (Ekobrottsmyndigheten). Från den 28 november 2023 förordnades samordnaren Nina Blomkvist (Skatteverket) att vara expert i delegationen. Från den 5 december 2023 entledigades Elin Löfström-Engdahl från uppdraget och ersattes samma dag av samordnaren Frida Stenkvis (Arbetsmiljöverket). Från den 2 april 2024 entledigades Johanna

Mattsson från uppdraget och ersattes samma dag av utredaren Maria Modin (Ekonomistyrningsverket).

Som ledamöter i en referensgrupp med arbetsmarknadens parter förordnades den 9 september 2022 Christina Kiernan (Sveriges Kommuner och Regioner), Helena Larsson (Sveriges akademikers centralorganisation), Carina Lindfelt (Svenskt Näringsliv), Emil Lindström (Arbetsgivarverket), Joakim Lindström (Tjänstemännens centralorganisation) och Mattias Schulstad (Landsorganisationen i Sverige). Från den 29 maj 2023 entledigades Helena Larsson från uppdraget och ersattes från och med den 16 juni 2023 av Maria Rasmussen (Sveriges akademikers centralorganisation). Från den 28 november 2023 entledigades Mattias Schulstad från uppdraget och ersattes samma dag av Linnea Magro (Landsorganisationen i Sverige).

Som ledamöter i en referensgrupp bestående av arbetsmarknadens parter på branschnivå för de i tilläggsdirektivet till delegationen (*bilaga 5*) särskilt utvalda näringsgrenarna, förordnades den 18 juni 2024 Hanna Alsén (Transportföretagen) Anneli Anderbjörk (Byggnads), Emil Bäckström, (Hotell- och Restaurangfacket), Ewa Edström (Fastighetsanställdas förbund), Johan Flodin (Byggföretagen), Sara Hamrin (Kommunal), Thomas Janson (Unionen), Tommy Jonsson (Svenska Transportarbetareförbundet), Magnus Lindberg (GS-facket), Emilia Wikström Melin (SEKO), Anders Reuter (Visita), Martin Briland Rosenström (Handels), Hannes Sjöberg (Almega) och Anna Vargö (Gröna arbetsgivare).

Som kanslichef och huvudsekreterare i delegationens kansli anställdes den 8 november 2021 ämnesrådet Linnéa Blommé. Som sekreterare i utredningen anställdes den 24 januari 2022 hyresrådet Per Lindblom, den 8 februari 2022 fil. dr. Maria Cheung och den 2 maj 2022 juristen Mattias Göthberg (ledig under 2024). Som sekreterare i delegationen anställdes mellan den 22 november och den 31 december 2022 fil. dr. analytikern Louise Johannesson. Maria Cheung entledigades från den 31 mars 2023. Under hösten 2022 och vissa perioder under 2023 och 2024 anlätades juristen Liselotte Westerlind som konsult i delegationen rörande frågor om sekretess och dataskydd. Som sekreterare i delegationen anställdes den 1 april 2024 arbetsrättsjuristen Tommy Larsson. Mattias Göthberg entledigades från den 13 januari 2025.

Delegationen överlämnade i juni 2022 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) och i februari 2023 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8). I februari 2024 överlämnades delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14).

Med delegationen avses i betänkandet delegationen och dess kansli. Delegationen ansvarar för förslagen i betänkandet. Härmed överlämnas slutbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete* (SOU 2025:25). Delegationens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2025

Ola Pettersson
Marcus Dahlsten
Anna Ekstedt
Catharina Elmsäter-Svärd
Emir Gazibegovic
Lars Hildingsson
Inga Otmalm
Amir Rostami
Magdalena Vaeren
Irene Wennemo
Tommy Wreeth

Linnéa Blommé
Tommy Larsson
Per Lindblom

Innehåll

Sammanfattning	21
Summary	37
1 Författningsförslag.....	55
1.1 Förslag till lag (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd	55
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare	57
1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	58
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.....	62
1.5 Förslag till förordning (2026:000) om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige	63
1.6 Förslag till förordning (2026:000) om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag	66
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	69
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket.....	70

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen	71
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare	72
1.11	Förslag till förordning om ändring i fastighetsmäklarförordningen (2021:518)	74
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete	75
2	Delegationens uppdrag och arbete	77
2.1	Uppdraget	77
2.2	Delegationens arbete	79
2.3	Betänkandets disposition	80
3	Arbetslivskriminella upplägg och organiserad brottslighet ...	83
3.1	Inledning	83
3.2	Upplägg som förekommer i flera branscher	84
3.2.1	Vad menas med arbetslivskriminella upplägg?	84
3.2.2	En översiktlig beskrivning av typiska inslag i arbetslivskriminella upplägg	85
3.2.3	Bolag som brottsverktyg	87
3.2.4	Ingående av tjänsteavtal	87
3.2.5	Utländska företag och utländsk arbetskraft	88
3.2.6	Utnyttjande av arbetskraft	91
3.2.7	Skatter och avgifter	96
3.2.8	Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen	100
3.2.9	Penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet ..	101
3.3	Arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet	102
3.3.1	Uppdraget	102
3.3.2	Kriminell ekonomi	104
3.3.3	Kopplingen mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet	105

4 Näringsgrenar med hög risk för arbetslivskriminalitet... 109

4.1	Inledning	109
4.1.1	Uppdraget i denna del	109
4.1.2	Vilka näringsgrenar är särskilt utsatta för arbetslivskriminalitet?	109
4.2	Byggbranschen	111
4.2.1	Allmänt om byggbranschen	111
4.2.2	Tillsyn över byggbranschen	112
4.2.3	Arbetslivskriminalitet i byggbranschen	113
4.2.4	Kopplingar till den organiserade brottsligheten....	122
4.2.5	Initiativ från branschen och det allmänna	123
4.3	Restaurangbranschen	128
4.3.1	Allmänt om restaurangbranschen	128
4.3.2	Arbetslivskriminalitet i restaurangbranschen	133
4.3.3	Kopplingar till den organiserade brottsligheten....	136
4.3.4	Initiativ från branschen och det allmänna	137
4.4	Transportbranschen	138
4.4.1	Allmänt om transportbranschen	138
4.4.2	Arbetslivskriminalitet i transportbranschen	160
4.4.3	Kopplingar till den organiserade brottsligheten....	172
4.4.4	Initiativ från branschen och det allmänna	173
4.5	Kroppsvård	176
4.5.1	Allmänt om kroppsvårdsbranschen	176
4.5.2	Arbetslivskriminalitet i kroppsvårdsbranschen ...	178
4.5.3	Kopplingar till den organiserade brottsligheten....	181
4.5.4	Initiativ från branschen	182
4.6	Städbranschen	183
4.6.1	Allmänt om städbranschen	183
4.6.2	Arbetslivskriminalitet i städbranschen	184
4.6.3	Kopplingar till den organiserade brottsligheten....	191
4.6.4	Initiativ för att motverka arbetslivskriminalitet i städbranschen	191
4.7	Gröna näringar	194
4.7.1	Allmänt om branscherna	195
4.7.2	Arbetslivskriminalitet inom gröna näringar	197

4.7.3	Kopplingar till den organiserade brottsligheten ...	204
4.7.4	Initiativ för att motverka arbetslivskriminalitet inom de gröna näringarna	204
5	Reglerade yrken.....	209
5.1	Inledning.....	209
5.1.1	Uppdraget i denna del.....	209
5.1.2	Vad är reglerade yrken?	209
5.1.3	Förhållandet mellan reglerade yrken och arbetslivskriminalitet	210
5.1.4	Ett urval av reglerade yrken.....	211
5.1.5	Bör fler yrken regleras?.....	211
5.2	Advokater.....	212
5.2.1	Regleringen av advokatycket	212
5.2.2	Tillsyn över advokater	214
5.2.3	Advokater och arbetslivskriminalitet.....	217
5.2.4	Kopplingar till den organiserade brottsligheten ...	220
5.2.5	Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser.....	220
5.2.6	Reglering och tillsyn av advokater ur ett nordiskt perspektiv	221
5.2.7	Vidtagna åtgärder mot arbetslivskriminalitet	222
5.3	Auktoriserade revisorer.....	223
5.3.1	Regleringen av auktoriserade revisorer.....	223
5.3.2	Tillsyn över auktoriserade revisorer.....	225
5.3.3	Auktoriserade revisorer och arbetslivskriminalitet	227
5.3.4	Kopplingar till den organiserade brottsligheten ...	229
5.3.5	Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser.....	230
5.3.6	Åtgärder mot arbetslivskriminalitet som har föreslagits	230
5.4	Fastighetsmäklare	231
5.4.1	Regleringen av fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag	231
5.4.2	Tillsyn över fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag	232

5.4.3	Fastighetsmäklare och arbetslivskriminalitet	233
5.4.4	Kopplingar till den organiserade brottsligheten....	236
5.4.5	Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser	237
5.4.6	Behov av åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet som har framförts	237
5.5	Läkare	239
5.5.1	Regleringen kring läkaryrket	239
5.5.2	Beslut om legitimation och tillsyn över läkare	241
5.5.3	Läkare och arbetslivskriminalitet.....	243
5.5.4	Kopplingar till den organiserade brottsligheten....	245
5.5.5	Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser	246
5.5.6	Åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet ..	246
6	Åtgärder mot arbetslivskriminalitet	249
6.1	Inledning	249
6.1.1	Uppdraget i denna del.....	249
6.1.2	Kapitlets disposition.....	251
6.2	Kontroller, samverkan, informationsutbyte, styrning och uppföljning är avgörande.....	251
6.3	Allmänt om myndigheternas verktyg och vikten av att de är träffsäkra och effektiva	256
6.3.1	Det finns många typer av verktyg som kan vara effektiva i arbetet mot arbetslivskriminalitet.....	256
6.3.2	Allmänt om sanktionsavgifter	257
6.3.3	Vikten av att myndigheternas verktyg är träffsäkra och effektiva över tid.....	260
6.4	Det finns behov av åtgärder mot utnyttjande av arbetskraft... 263	
6.4.1	Inledning	263
6.4.2	Allmänt om den svenska arbetsmarknadsmodellen	265
6.4.3	Det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör ses över.....	270
6.4.4	En reglering om lönestöld enligt norsk modell? ...	277

6.4.5	Förbud mot återbetalning av lön i vissa fall?	280
6.4.6	Frågor kopplade till utstationerade arbetstagares villkor	286
6.5	En ny lag om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd	295
6.5.1	Bakgrund.....	295
6.5.2	Det finns skäl att stärka skyddet för utlänningar med arbetstillstånd	296
6.5.3	Tidigare överväganden och förslag på området...	297
6.5.4	Stärkt skydd i form av höjda skadeståndsnivåer? ..	298
6.5.5	En stärkt rätt till viss lön med förebild i 2013 års lag	300
6.5.6	Presumtionen vid ändrade villkor	304
6.5.7	En tvingande reglering till arbetstagarens fördel ..	305
6.5.8	Rättegången	305
6.6	En sanktionsavgift kopplad till utlänningslagstiftningens krav på vissa anställningsvillkor.....	306
6.6.1	Om arbetstillstånd och kravet på vissa anställningsvillkor	306
6.6.2	Problem med skuggkontrakt i ärenden om arbetstillstånd.....	307
6.6.3	Tidigare överväganden och förslag på området...	309
6.6.4	Nyligen genomförda åtgärder på området	310
6.6.5	Arbetsgivarens ansvar för att tillämpa villkoren bör skärpas.....	311
6.6.6	En sanktionsavgift för arbetsgivaren när ett arbetstillstånd återkallas med mera	313
6.6.7	Sanktionsavgiften i förhållande till andra skyldigheter enligt utlänningslagstiftningen	319
6.6.8	Sanktionsavgiftens storlek med mera	321
6.6.9	Förslagen uppfyller kraven på rättssäkerhet.....	325
6.7	Åtgärder för att underlätta för utsatta arbetstagare att få uteblivna löner.....	327
6.7.1	Bakgrund.....	327
6.7.2	Diskrimineringsombudsmannen bör få föra talan för irreguljära migranternas rätt till lön	330

6.7.3	Ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter	336
6.7.4	Statsbidragets förenlighet med EU:s bestämmelser om statliga stöd.....	337
6.7.5	Förordningens närmare innehåll	342
6.8	Tillfälliga uppehållstillstånd för att hävda sin rätt.....	345
6.8.1	Bakgrund	345
6.8.2	Möjligheterna till tidsbegränsade uppehållstillstånd för att hävda sin rätt bör utökas	348
6.9	Statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel	352
6.10	Sanktionsavgifter inom utstationeringsområdet.....	355
6.10.1	Sanktionsavgifterna vid utstationering enligt gällande rätt.....	355
6.10.2	Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör höjas, differentieras och indexeras.....	362
6.10.3	Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör vara högre vid upprepade överträdelse.....	366
6.10.4	Det belopp en sanktionsavgift enligt utstationeringslagen högst får vara bör höjas	368
6.10.5	Ändring av bestämmelserna om sanktionsavgifter vid utstationering av förare?....	369
6.11	Stärkt skydd för välfärdssystemen.....	372
6.11.1	Arbetet mot utnyttjande av välfärdssystemen har intensifierats men mer behöver göras	372
6.11.2	2021 års bidragsbrottsutredning	373
6.11.3	Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (SOU 2024:24)	374
6.11.4	Subventionerade anställningar	375
6.12	Skatt och sociala avgifter	383
6.12.1	Inledning	383
6.12.2	Systemet med personalliggare.....	384
6.12.3	Särskilt om rot- och rutavdrag.....	387
6.12.4	A1-intyg	389
6.12.5	Skattereglerna vid tillfälligt arbete i Sverige.....	391

6.13	Beställaransvar och entreprenörsansvar	393
6.13.1	Frågan om en utvidgning av entreprenörsansvaret för lön har nyligen utretts	394
6.13.2	Beställaransvaret vid utstationering av förare bör ses över	396
6.13.3	Ett generellt beställaransvar?	399
6.13.4	Beställaransvar i bärbranschen bör övervägas.....	402
6.14	Leverantörskontroll vid offentlig upphandling	404
6.14.1	Upphandlande myndigheter har en nyckelroll när det gäller att motverka arbetslivskriminalitet ..	404
6.14.2	En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter med mera	407
6.14.3	Regeringsuppdrag om arbetslivskriminalitet.....	409
6.14.4	Goda exempel från Sverige och andra länder	411
6.15	Privata aktörers kontroll av leverantörer och underentreprenörer	413
6.15.1	Förbättrade förutsättningar till informationsinhämtning för myndigheter	414
6.15.2	Rättsliga förutsättningar för att privatpersoner, företag och arbetsmarknadens parter ska få del av information från myndigheter	418
6.15.3	I huvudsak offentliga uppgifter hos myndigheter.....	424
6.15.4	Framförda behov av förbättrade förutsättningar till informationsinhämtning för privata aktörer ...	435
6.15.5	Förutsättningarna för privata aktörer att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet behöver förbättras	440
6.15.6	Utökade möjligheter för Skatteverket att lämna ut uppgifter till enskilda elektroniskt	443
6.15.7	Utökad tillgång till i uppgifter som i dag inte får lämnas ut på grund av sekretess.....	445
6.15.8	En funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag bör införas.....	450

6.15.9	Utformningen av en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag	452
6.15.10	Uppgiften att tillhandahålla en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag ska regleras i en ny förordning	461
6.15.11	En sekretessbrytande bestämmelse för uppgift om underskott på skattekonto i förhållande till Bolagsverket	465
6.15.12	Behandling av personavgifter.....	467
6.16	Åtgärder kopplade till vissa reglerade yrken	473
6.16.1	Åtgärder kopplade till fastighetsmäklarbranschen ..	473
6.16.2	Tillsynen av advokater.....	478
6.16.3	En översyn för att möjliggöra bättre vandelsprovningar.....	479
6.17	Åtgärder kopplade till bedrivande av verksamhet.....	484
6.17.1	Näringsförbud	484
6.17.2	Krav för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige.....	488
6.17.3	Bolag och brott	492
6.18	Stärkt identitetsförvaltning	496
7	Hur bör arbetet mot arbetslivskriminalitet bedrivas framåt?	503
7.1	Inledning	503
7.2	Delegationens arbete	504
7.2.1	Avslutade uppdrag.....	504
7.2.2	Uppdrag som bör fortsätta	505
7.3	Hur regeringen bör bedriva arbetet framåt	509
7.3.1	Stärkt förmåga att utvärdera och analysera effekter av den breda kriminalpolitiken	509
7.3.2	Forskning och kunskapshöjande insatser	511
7.3.3	Inrätta en samordningsfunktion i Regeringskansliet.....	514
7.3.4	En annan myndighet bör vara rapportör för människohandel.....	517

7.3.5	Myndigheter och andra aktörer som kan bidra mer till att bekämpa arbetslivskriminalitet	518
7.4	Hur de samverkande myndigheterna bör bedriva arbetet framåt.....	521
7.4.1	Inledning.....	521
7.4.2	Behovet av informationsinsatser behöver tillgodoses	521
7.4.3	Arbetet mot arbetskraftsexploatering måste prioriteras.....	522
7.4.4	Återkommande rapport kan få nyckelroll	523
7.5	Hur andra samhällsaktörer bör bedriva arbetet framåt	525
7.5.1	Fortsätt utveckla samarbetet mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter	525
7.5.2	Involvera kommuner och regioner	530
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	533
9	Konsekvenser	537
9.1	Inledning	537
9.2	Delegationens förslag.....	538
9.2.1	Förslaget till ny lag om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd.....	538
9.2.2	Förslaget om en ny sanktionsavgift i utlänningslagen.....	539
9.2.3	Förslaget att DO bör få föra talan för irreguljära migranternas rätt till lön	540
9.2.4	Förslaget om ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige	542
9.2.5	Förslaget om tillfälliga uppehållstillstånd för att hävda sin rätt	543
9.2.6	Förslaget om statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel.....	545
9.2.7	Förslaget om att sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen justeras.....	546

9.2.8	Förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.....	547
9.2.9	Förslaget om ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare.....	548
9.3	Vilka som berörs	549
9.4	Konsekvenser för enskilda och arbetstagare	550
9.5	Konsekvenser för arbetsmarknadens parter.....	551
9.6	Konsekvenser för företag och arbetsgivare	552
9.6.1	Förslagen förväntas sammantaget få positiva effekter för företag	552
9.6.2	Särskilt om förslagen om en presumtion om lön och om en ny sanktionsavgift i utlänningslagen	552
9.6.3	Särskilt om förslagen om bättre möjligheter för utlänningar att göra vissa rättigheter gällande	553
9.6.4	Särskilt om förslaget om en justering av sanktionsavgifterna vid utstationering.....	554
9.6.5	Särskilt om förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation	554
9.6.6	Särskilt om förslaget om ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare	555
9.7	Konsekvenser för det allmänna	556
9.7.1	Konsekvenser för Arbetsmiljöverket	556
9.7.2	Konsekvenser för Bolagsverket	557
9.7.3	Konsekvenser för Diskrimineringsombudsmannen	560
9.7.4	Konsekvenser för Fastighetsmäklarinspektionen...	561
9.7.5	Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten	561
9.7.6	Konsekvenser för Jämställdhetsmyndigheten	562
9.7.7	Konsekvenser för Migrationsverket	562
9.7.8	Konsekvenser för Skatteverket.....	564
9.7.9	Konsekvenser för kommuner och regioner	564
9.7.10	Konsekvenser för domstolarna.....	564
9.7.11	Finansiering av förslagen.....	565

9.8	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	569
9.8.1	Angreppssätt	569
9.8.2	Förslagen för att förhindra utnyttjande av arbetstagare	569
9.8.3	Förslaget om justering av sanktionsavgiften vid utstationering	570
9.8.4	Förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation.....	570
9.8.5	Förslaget om ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare	571
9.8.6	Konsekvenser för brottsligheten i sammanfattning.....	571
9.9	Konsekvenser för sysselsättningen.....	572
9.10	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	572
9.10.1	Angreppssätt	572
9.10.2	Offentlig sektor	572
9.10.3	Företag.....	573
9.10.4	Enskilda	574
9.10.5	Samhällsekonomiska konsekvenser i sammanfattning.....	575
9.11	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ..	575
9.12	Konsekvenser för skyddet för den personliga integriteten..	576
9.12.1	Inledning.....	576
9.12.2	Behovet av en noggrann integritetsanalys	577
9.12.3	Förslaget om en ändring av sanktionsavgifterna vid utstationering	578
9.12.4	Förslaget om en funktion för vidareförmedling av registerinformation om företag	579
9.13	Förslagens förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden	580
9.13.1	EU:s statsstödsregler	580
9.13.2	Bestämmelser till skydd för personuppgifter och mot intrång i den personliga integriteten	580

9.13.3	Förslagen i förhållande till EU-rätten i övrigt	581
9.13.4	Föreslagen i förhållande till internationella åtaganden	582
9.14	Konsekvenser i övrigt	582
9.15	Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser	583
10	Författningskommentar	585
10.1	Förslaget till lag (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd	585
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare	588
10.3	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ...	589
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige	595
	Referenser	599
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:74	615
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:2	623
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2022:87	625
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2023:59	631
Bilaga 5	Kommittédirektiv 2024:26	633

Sammanfattning

Uppdrag och metod

Delegationen har bland annat haft i uppdrag att analysera specifika arbetslivskriminella upplägg och kopplingar till organiserad brottslighet i vissa näringsgrenar samt behandla ett urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället. Delegationen ska lämna förslag på effektiva åtgärder och mer ändamålsenliga verktyg för att bekämpa arbetslivskriminalitet. Delegationen har även haft i uppdrag att identifiera ytterligare relevanta aktörer i arbetet och förutsättningarna för ett långsiktigt samarbete med arbetsmarknadens parter, samt ta ställning till hur det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer.

Arbetslivskriminalitet rör många samhällsområden och består ofta av komplexa upplägg. Samhällets insatser mot arbetslivskriminalitet behöver därför riktas brett och flera aktörer behöver delta i arbetet. När delegationen påbörjade sitt arbete i september 2021 var begreppet arbetslivskriminalitet relativt nytt. I dag är ett stort antal aktörer aktiva och det pågår många initiativ som har förutsättningar att leda till förbättringar av samhällets förmåga att motverka arbetslivskriminalitet. Inom vissa områden saknas det därför anledning för delegationen att fördjupa sig i frågan om ytterligare åtgärder behövs. Inom flera områden har delegationen dock identifierat luckor och behov av ytterligare åtgärder.

Eftersom arbetslivskriminalitet spänner över många samhällsområden behandlar delegationen i detta betänkande en stor mängd frågor och rättsområden. Inom vissa områden lämnas förslag på nya författningar eller ändringar av befintliga. Inom andra områden görs bedömningar, exempelvis om behovet av översyn av gällande regelverk. I denna sammanfattning redogörs huvudsakligen för delega-

tionens egna förslag på åtgärder samt för några av de bedömningar som delegationen har sett som särskilt angelägna att lyfta fram.

Åtgärder mot arbetslivskriminalitet

Under delegationens arbete har det blivit tydligt att problemen i stor utsträckning är desamma i de olika riskbranscherna. Det innebär att effektiva åtgärder träffar missförhållanden i flera näringsgrenar. Flera av delegationens bedömningar och förslag är generella i den meningen att de får verkan för flera branscher. Vissa av förslagen och bedömningarna riktar sig särskilt mot en viss näringsgren eller ett visst yrke. Vid sidan av nya åtgärder och verktyg kräver ett effektivt arbete mot arbetslivskriminalitet

- en tydlig och långsiktig styrning från såväl regeringen som de samverkande myndigheterna,
- att arbetet mot arbetslivskriminalitet får tillräckliga resurser,
- att de verktyg som finns faktiskt används,
- att myndigheterna och andra relevanta aktörer, såsom arbetsmarknadens parter, samverkar och kan dela information på ett ändamålsenligt sätt,
- att kunskapen om arbetslivskriminalitet fortsätter öka,
- att det finns tillgång till relevant och tillförlitlig statistik från berörda myndigheter,
- att det sker en uppföljning av arbetslivskriminaliteten i Sverige, samt
- att det sker utvärderingar av vidtagna åtgärder för att bedöma om de är effektiva och som underlag för att föreslå ytterligare åtgärder.

Åtgärder mot utnyttjande av arbetstagare

Delegationen har övervägt flera åtgärder

En central del av arbetslivskriminaliteten handlar om att arbetsgivare bryter mot arbetsrättsliga regelverk och tillämpar anställningsvillkor som innebär otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till seriösa företag. Delegationen bedömer att det finns skäl att överväga åtgärder som syftar till att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen, vilken kännetecknas av att det i första hand är arbetsmarknadens parter som genom kollektivavtal reglerar vilka villkor som ska tillämpas på ett visst arbete. I betänkandet diskuteras ett antal tänkbara sådana åtgärder.

Delegationen anser att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör ses över och att en sådan översyn också bör innefatta straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering. Mot bakgrund bland annat av att frågan om en ny reglering som rör arbetskraftsexploatering av utländska arbetstagare för närvarande bereds inom Regeringskansliet ser delegationen det inte som meningsfullt att lägga fram egna förslag på området.

Delegationen överväger i betänkandet om det i Sverige bör införas en reglering motsvarande de norska bestämmelserna om lönestöld, enligt vilka det under vissa förutsättningar är straffbart att inte betala lön som en arbetstagare har rätt till. Delegationen bedömer att starka skäl talar emot att införa en motsvarande reglering i Sverige. Däremot anser delegationen att det finns skäl att överväga att införa ett förbud mot förfaranden där en utbetald lön på ett otillbörligt sätt återförs till arbetsgivaren. I betänkandet diskuteras några hållpunkter för hur en reglering skulle kunna utformas.

I betänkandet diskuteras vidare några tänkbara åtgärder som är särskilt kopplade till utstationerade arbetstagares villkor i Sverige. Frågor som diskuteras är om det bör införas särskilda skadeståndsregler när en arbetsgivare bryter mot kollektivavtal som reglerar utstationerade arbetstagares villkor och om utstationerade arbetstagare alltid bör kunna åberopa arbets- och anställningsvillkor enligt så kallade utstationeringskollektivavtal. Det diskuteras också om det är möjligt och lämpligt att vidta åtgärder för att motverka att utlänningslagstiftningens krav på arbetstillstånd kringgås när tredjelandsmedborgare utstationeras i Sverige av arbetsgivare som använder sig av den fria rörligheten för tjänster inom EU. Inte heller på dessa om-

råden har det bedömts vara möjligt eller lämpligt att lägga fram författningsförslag.

Ett paket av åtgärder för att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen

Utländska arbetstagare är en särskild riskgrupp

Delegationen har i tidigare betänkanden konstaterat att utländska personer som arbetar i Sverige utan nödvändiga tillstånd – ofta kallade papperslösa eller irreguljära migranter – hör till de grupper som löper störst risk att utnyttjas i arbetslivet. Lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (härefter kallad 2013 års lag) syftar till att ge denna kategori arbetstagare ett visst skydd. Lagen har dock inte tillämpats i någon större utsträckning. Det beror till stor del på att den kategori arbetstagare som omfattas av lagen har svårare än andra att göra sina rättigheter gällande och dessutom oftast tvingas lämna landet omedelbart efter att det har upptäckts att de vistas i Sverige illegalt.

Också utländska personer som har ett arbetstillstånd för arbete i Sverige riskerar i större utsträckning än andra att utsättas för arbetslivskriminalitet. Genom olika upplägg kan oseriösa företag tillämpa bland annat villkor om lön och andra ersättningar som understiger de villkor som har varit en förutsättning för tillståndet. På så sätt kringgås det regelverk som ska se till att utländska arbetstagare som behöver ha ett arbetstillstånd för att arbeta i Sverige har en viss nivå på anställningsvillkoren. Enligt delegationens uppfattning finns det skäl att se lika allvarligt på den här typen av kringgåenden som när ett företag anställer utländska personer som helt saknar nödvändiga uppehålls- och arbetstillstånd.

Mot den bakgrunden föreslår delegationen ett paket av åtgärder som bedöms stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och att konkurrensen snedvrids.

En ny lag om lön och andra ersättningar för arbetstagare med arbetstillstånd

Delegationen föreslår en ny lag om lön och andra ersättningar för arbete av en utlänning med arbetstillstånd. Lagen föreslås bli tillämplig vid tvister om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren och som har eller har haft ett arbetstillstånd som har förutsatt en viss nivå på bland annat lönevillkoren. I sådana tvister ska lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i anställningen anses motsvara vad som följer av det anställningsavtal som har legat till grund för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd. Har arbetsgivaren efter att arbetstillståndet beslutades informerat Migrationsverket om att villkoren har ändrats ska för tiden därefter lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i stället anses motsvara de ändrade villkoren. Presumtionen enligt lagen föreslås kunna brytas av arbetstagaren, men inte av arbetsgivaren.

Är det mellan arbetsgivaren och utlänningen tvistigt under vilken period arbete har utförts ska den perioden enligt förslaget anses vara tre månader. I det fallet föreslås presumtionen kunna brytas både av arbetsgivaren och arbetstagaren.

En sanktionsavgift kopplad till utlänningslagstiftningens krav på vissa anställningsvillkor

Delegationen föreslår att Migrationsverket ska få ta ut en sanktionsavgift av en arbetsgivare i fall där myndigheten har fattat beslut om att återkalla eller inte förlänga ett arbetstillstånd. Sanktionsavgiften ska få tas ut bara när beslutet om att återkalla eller inte förlänga arbetstillståndet har grundats på att arbetsgivaren inte har tillämpat minst sådana anställningsvillkor som har varit en förutsättning för tillståndet. För att en sanktion ska få tas ut krävs att beslutet om att återkalla eller inte förlänga arbetstillståndet har fått laga kraft.

Någon sanktionsavgift ska enligt förslaget inte påföras om arbetsgivaren i enlighet med ett åläggande som Migrationsverket har meddelat i samband med att arbetstillståndet beviljades har anmält försämringen av villkoren till myndigheten. Någon sanktionsavgift ska inte heller tas ut om arbetsgivaren i annat fall under tillståndstiden har anmält villkorsförsämringen utan att först ha fått ett förelägg-

ande från Migrationsverket om att lämna information om de villkor som tillämpas.

Sanktionsavgiften föreslås vara det prisbasbelopp som gällde vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut om att återkalla eller inte förlänga arbetstillståndet. Har de sämre anställningsvillkoren tillämpats under en längre tid än tre månader föreslås sanktionsavgiften vara den dubbla.

Stärkta möjligheter för irreguljära migranter att få ut lön

I syfte att stärka genomslaget för 2013 års lag föreslås att Diskrimineringsombudsmannen (DO) vid Arbetsdomstolen ska få föra talan för personer som åberopar en rätt till lön och andra ersättningar med stöd av lagen. Möjligheten för DO att föra talan föreslås vara subsidiär i förhållande till arbetstagarorganisationer. Den ska inte gälla när en arbetstagarorganisation för talan för utlänningen enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister eller företräder utlänningen som ombud.

Delegationen föreslår samtidigt en möjlighet för arbetstagarorganisationer att få ett särskilt statsbidrag för att hjälpa irreguljära migranter att ta tillvara sina rättigheter enligt 2013 års lag. Arbetsmiljöverket föreslås få uppgiften att pröva ansökningar om bidrag.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd för att hävda sin rätt

Delegationen föreslår att en utlänning efter egen ansökan ska få beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall där han eller hon företräds av DO eller en arbetstagarorganisation i en fråga enligt 2013 års lag. På motsvarande sätt föreslås att en utlänning som har väckt talan enligt den föreslagna nya lagen om lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning med arbetstillstånd får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel

Stöd- och skyddsprocessen för offer för arbetskraftsexploatering har stora brister. Civilsamhällesorganisationer kan ansöka om statsbidrag från Jämställdhetsmyndigheten. Statsbidraget kan dock endast sökas av organisationer som arbetar mot människohandel för sexuella ändamål. Delegationen föreslår en förordningsändring för att statsbidraget ska kunna riktas till arbete mot människohandel för alla ändamål.

Privata aktörers möjlighet till kontroll av företag förbättras

Delegationen har återkommande påtalat att utökade möjligheter för myndigheter att utbyta information är avgörande i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det är positivt att ett flertal sådana åtgärder har vidtagits. Även privata aktörers tillgång till information om företag behöver förbättras.

Privata aktörers kontroll har stor betydelse för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det handlar bland annat om det behov företag har av att kunna göra bedömningar av tilltänkta eller befintliga leverantörer och underentreprenörer. Det handlar också om arbetsmarknadsorganisationer som behöver informationen i sitt arbete med att motverka arbetslivskriminalitet. Även en privatperson som är beställare av en tjänst kan ha ett starkt intresse av att inte anlita en oseriös leverantör.

Det är centralt att informationen kan inhämtas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det har framförts att det i dag är komplicerat och ibland omöjligt för exempelvis en beställare att kontrollera leverantörer.

Delegationen gör i betänkandet bedömningen att det finns skäl att se över om uppgifter, som i dag omfattas av sekretess, i större utsträckning ska kunna lämnas ut till enskilda och att uppgifter bör kunna lämnas ut elektroniskt i större utsträckning än i dag.

Delegationen föreslår en ny förordning om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag. Förslaget innebär att Bolagsverket ska tillhandahålla en funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag. Funktionen ska vara tillgänglig för privata aktörer som vill kontrollera vissa offentliga uppgifter om företag.

Sanktionsavgifter är ett viktigt verktyg

Progressiva och indexerade sanktionsavgifter bör övervägas i fler fall

Arbetslivskriminella förfaranden bör leda till kännbara sanktioner. Samtidigt behöver det göras noggranna överväganden när det övervägs att införa nya verktyg för myndigheterna. Det viktiga är att myndigheterna har rätt verktyg, inte att de har många verktyg. Det är också avgörande att myndigheterna har goda förutsättningar att använda de verktyg de har, något som kan kräva utbildning, prioritering och resurssättning.

När det gäller att komma till rätta med arbetslivskriminalitet kan det vara lämpligt att upprepade överträdelser leder till mer kännbara sanktioner än en enstaka överträdelse. En faktor som utmärker de aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet är att de systematiskt bryter mot regelverken. Det kan därför generellt sett vara lämpligt att låta sanktioner inom området arbetslivskriminalitet vara progressiva, det vill säga bli mer kännbara vid upprepade överträdelser.

Det framstår också som rimligt att i större utsträckning än vad som är brukligt i dag indexera sanktionsavgifter, lämpligen i förhållande till prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken. Det kan annars finnas en risk att sanktionsavgiftens avskräckande effekt urholkas över tid.

En justering av sanktionsavgiften vid utstationering

Delegationen föreslår att sanktionsavgiften vid överträdelse av bestämmelserna vid utstationering ska höjas från nuvarande 20 000 kronor samt vara olika beroende på vilken typ av överträdelse det handlar om. Förslaget innebär att sanktionsavgiften ska vara ett prisbasbelopp vid överträdelse av utstationerande arbetsgivares anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna dokumentation samt av tjänstemottagares underrättelseskyldighet. Vid överträdelse av bestämmelserna om vilka uppgifter en anmälan om utstationering, en anmälan om kontaktperson eller en underrättelse om utebliven dokumentation ska innehålla föreslås sanktionsavgiften vara ett halvt prisbasbelopp. Om den avgiftsskyldige inom ett år på nytt gör sig skyldig till en överträdelse föreslås avgiften för den nya överträdelsen vara dubbelt så stor. Max-

beloppet som kan dömas ut höjs från 100 000 till 200 000 kronor. De författningsförslag som delegationen lämnar träffar inte utstationering av förare inom vägtrafikområdet, för vilka det gäller särskilda bestämmelser.

Stärkt skydd för välfärdssystemen

Flera arbetslivskriminella upplägg rör missbruk av välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Arbetet mot utnyttjande av välfärdssystemen har intensifierats men mer behöver göras.

Delegationen gör bedömningen att det finns stora möjligheter att minska missbruket av subventionerade anställningar. Arbetsförmedlingen bör i sitt kontrollarbete prioritera systematiska överträdelser. Ökade kontrollresurser skulle vara samhällsekonomiskt lönsamma. Regeringen bör säkerställa att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag är så stort att kontrollerna kan öka. Regeringen bör göra en översyn av nystartsjobbets utformning. Regeringen bör även överväga att begränsa antalet subventionerade anställningar per arbetsgivare.

Skatt och sociala avgifter

I betänkandet redogörs för delegationens syn på flera frågor med koppling till skatt och sociala avgifter utifrån ett arbetslivskriminalitetsperspektiv. Delegationen konstaterar bland annat att den väldokumenterade problematiken kring falska och felaktiga så kallade A1-intyg om socialförsäkringstillhörighet lämpligen bör hanteras genom förbättrade förutsättningar för kontroll av regelefterlevnad. Åtgärder med den inriktningen vidtas och övervägs för närvarande hos Försäkringskassan och inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Det förekommer att utländska företag underlåter att anmäla till Skatteverket att verksamheten bedrivs från ett fast driftställe i Sverige. Det kan få konsekvenser för om företagets och företagets anställdas inkomster ska beskattas i Sverige eller inte. Delegationen anser att Skatteverkets tillsyn över skattelagstiftningens reglering om fast driftställe bör intensifieras.

Åtgärder kopplade till bedrivande av verksamhet

Åtgärder kopplade till bedrivande av verksamhet kan vara effektiva i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det kan handla om tillståndskrav för att få driva näringsverksamhet eller andra bestämmelser som kan motverka att bolag används som brottsverktyg.

Enligt delegationens mening kan särskilt näringsförbud vara ett effektivt verktyg för att motverka arbetslivskriminalitet. Näringsförbud kan meddelas på grund av brott, i samband med konkurs, på grund av underlåtenhet att betala skatt, tull eller vissa avgifter och vid överträdelse av vissa konkurrensbestämmelser. Enligt delegationen bör det utredas om näringsförbud ska kunna meddelas även på grund av andra regelöverträdelser jämfört med vad som gäller i dag.

Näringsgrenar med hög risk för arbetslivskriminalitet

En analys av sex näringsgrenar

I betänkandet analyserar delegationen arbetslivskriminella upplägg i vissa näringsgrenar, som bedöms vara riskbranscher när det gäller arbetslivskriminalitet. Det handlar om näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och säsongsanställningar inom delar av de gröna näringarna. Delegationen beskriver i betänkandet vilka arbetslivskriminella upplägg som utmärker respektive näringsgren och hur kopplingarna till den organiserade brottsligheten ser ut i respektive näringsgren. Det ska understrykas att det givetvis kan förekomma problem med arbetslivskriminalitet även i andra näringsgrenar.

I stor utsträckning är problemen desamma i de analyserade näringsgrenarna

Av beskrivningarna av arbetslivskriminella upplägg i de olika näringsgrenarna framkommer tydligt att problemen i stor utsträckning är desamma i de analyserade näringsgrenarna. Som exempel kan nämnas att arbetsgivare utnyttjar arbetskraft genom att bryta mot lagar och avtal i arbetslivet för att minska sina kostnader och vinna konkurrensfördelar. Det kan handla om överträdelser av regler om arbetstid, arbetsmiljö och semester samt om människohandel och människo-

exploatering. I samtliga analyserade näringsgrenar förekommer också skatteundandragande och utnyttjande av välfärdssystemen.

Det finns också vissa upplägg och förfaranden som är specifika för en viss bransch. Inom exempelvis transportbranschen kan det vara en del i arbetslivskriminella upplägg att verksamhetsutövare sätter i system att bryta mot bland annat bestämmelser om kör- och vilotider, vägarbets tid eller hastighetsbegränsningar eller att pressa förare att bryta mot dem i syfte att öka verksamhetens intäkter eller minska dess kostnader. Något som är utmärkande särskilt för byggbranschen är att utländska företag underlåter att anmäla till Skatteverket att verksamheten i Sverige bedrivs från ett fast driftställe, något som kan innebära att det allmänna undandras skatt och att seriösa företag utsätts för osund konkurrens. Ett annat problem som särskilt brukar lyftas fram beträffande byggbranschen är att kravet på arbetstillstånd enligt den svenska utlänningslagstiftningen kringgås genom att företag från andra länder inom EES-området eller Schweiz utstationerar tredjelandsmedborgare för att arbeta i svenska byggtreprenader.

I vissa av branscherna är det vanligt att det allmänna är beställare av en tjänst, vilket innebär att det finns hög risk för att offentliga medel går till arbetslivskriminella aktörer.

Behov av branschspecifika åtgärder

Även om problemen i stor utsträckning är desamma inom de näringsgrenar som delegationen har analyserat, finns behov av vissa branschspecifika åtgärder.

Ett beställaransvar i bärbranschen

Enligt delegationen bör ett särskilt beställaransvar för lön i bärbranschen övervägas. Beställaransvaret skulle kunna ta sin utgångspunkt i utformningen av lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar. Ett sådant ansvar skulle kunna vara verkningsfullt mot problemen inom bärbranschen med att bärplockare inte får de löner som de har blivit lovade.

Åtgärder kopplade till transportbranschen

Delegationen undersöker i betänkandet tillämpningen av vissa bestämmelser inom transportområdet. Delegationen anser att regeringen inom en treårsperiod bör göra en utvärdering av genomförandet av EU:s så kallade mobilitetspaket. En sådan utvärdering bör omfatta bland annat bestämmelserna om krav för bedrivande av yrkesmässig trafik och sanktionsavgifterna vid utstationering av förare. Regeringen bör vidare ge Transportstyrelsen i uppdrag att analysera för- och nackdelar med att Sverige skulle använda sig av den möjlighet som finns i EU-rätten att besluta om minskning av antalet företag eller det högsta antalet fordon i den fordonspark som får ledas av en konsult och, om myndigheten anser att fördelarna överväger, lämna förslag på hur en sådan reglering skulle kunna se ut. Delegationen anser också att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av beställaransvaret vid utstationering av förare.

Arbetslivskriminalitet inom reglerade yrken

En analys av fyra reglerade yrken

I betänkandet analyserar delegationen fyra reglerade yrken där det bedöms föreligga en särskild risk för skadeverkningar i samhället då yrkesutövare möjliggör arbetslivskriminella upplägg, det vill säga missbrukar sin yrkestitel till förmån för aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet. Delegationen har valt att närmare behandla följande yrken: advokat, auktoriserad revisor, fastighetsmäklare och läkare. I betänkandet beskrivs hur förutsättningarna för att få utöva dessa yrken regleras i svensk rätt, hur tillsynen över yrkena bedrivs, hur kopplingen till arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet ser ut samt skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser. Analysen visar exempelvis att advokater, auktoriserade revisorer och fastighetsmäklare kan fungera som möjliggörare vid bland annat penningtvätt. När det gäller läkare och arbetslivskriminalitet handlar det bland annat om att de felaktigt utfärdar sjukintyg som är en förutsättning för att få stöd från det allmänna.

Behov av ytterligare åtgärder

Ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare

Mäklare kan agera möjliggörare för aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet, bland annat vid penningtvätt. Det har framkommit att det finns stora kunskapsbrister hos fastighetsmäklarfirmorna vad gäller penningtvättsregelverkets syfte och systematik. Delegationen föreslår därför att det införs ett krav på att fastighetsmäklare ska genomgå fortbildning och att Fastighetsmäklarinspektionen ska få meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av sådan fortbildning.

Tillsynen av advokater

I fråga om tillsynen av advokatåkåren anser delegationen att det är positivt att Advokatsamfundet sedan en tid tillbaka tillämpar en utökad proaktiv tillsyn av advokater. Det kan dock enligt delegationens mening finnas skäl för Advokatsamfundet att vidta ytterligare åtgärder i syfte att effektivisera tillsynen. Vidare bör regeringen överväga att höja den maximala straffavgift som Advokatsamfundets disciplinnämnd kan besluta om.

En översyn för att möjliggöra bättre vandelsprövningar

Flera yrkeskategorier kan användas som möjliggörare för arbetslivskriminalitet. De lämplighetskrav som ställs för att få utöva vissa yrken, exempelvis advokat, revisor, fastighetsmäklare och läkare, har därför stor betydelse. Vid vandelsprövningar kan det finnas behov att ta del av utdrag ur belastningsregistret. Det har från vissa tillsynsmyndigheter framförts behov av att få kännedom om ytterligare typer av brottslighet. Det finns enligt delegationens mening anledning att ta ett helhetsgrepp om vilka uppgifter om brott de olika tillsynsorganen ska få ta del av där man vid bedömningen inte enbart tar hänsyn till intresset att motverka arbetslivskriminalitet. Förordningen (1999:1134) om belastningsregister bör därför ses över när det gäller möjligheten för tillsynsorgan att ta del av utdrag ur belastningsregistret.

Kopplingar mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet

I betänkandet beskriver delegationen kopplingarna mellan arbetslivskriminaliteten och den organiserade brottsligheten och hur arbetslivskriminaliteten bidrar till att finansiera den kriminella ekonomin. Aktörerna inom den organiserade brottsligheten är multikriminella och opererar både nationellt och globalt. Arbetslivskriminalitet är en viktig födkrok för dessa aktörer. Det handlar framför allt om att utländska arbetstagare inom arbetskraftsintensiva branscher utnyttjas. Stora löneskillnader, skillnader i sociala trygghetssystem och den fria rörligheten inom Schengenområdet har bidragit till förekomsten av den här typen av arbetskraftsexploatering. Behovet att tvätta pengar förenar de aktörer inom den organiserade brottsligheten som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet. Det finns belägg för att det finns en omfattande infrastruktur av bolag med olika roller i penningtvätten. De bolag som vill tvätta pengar verkar i byggsektorn, men även inom andra branscher.

Hur ska arbetet mot arbetslivskriminalitet bedrivas långsiktigt?

Delegationen har i uppdrag att ta ställning till hur det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta långsiktigt. Några bedömningar om detta redovisas i korthet nedan. En viktig slutsats är att om Sverige ska nå framgång i arbetet mot arbetslivskriminalitet krävs ett långsiktigt arbete av ett brett spektrum av samhällsaktörer.

Stärkt förmåga att utvärdera och analysera effekter av den breda kriminalpolitiken

Förmågan att utvärdera och analysera den samhällsekonomiska effektiviteten i brottsbekämpningen behöver stärkas. Det kan ske genom att utveckla Brottsförebyggande rådets uppdrag.

Behov av forskning och kunskapshöjande insatser

Behovet av kunskapshöjande insatser är fortsatt stort. De resurser som läggs på forskning och kunskapshöjande åtgärder på detta område framstår i en internationell kontext som mycket små. Till viss del kan behovet fyllas genom myndigheterna i samverkan mot arbetslivskriminalitet men regeringen bör överväga ytterligare åtgärder.

Inrätta en samordningsfunktion i Regeringskansliet

Regeringens styrning av samverkan mot arbetslivskriminalitet behöver bli mer samordnad. En särskild samordningsfunktion bör inrättas i Regeringskansliet. En sådan kan även bidra till bättre resultat i samhällets insatser mot arbetskraftsexploatering.

En annan myndighet bör vara rapportör för människohandel

Polismyndigheten är i dag nationell rapportör för människohandel. En myndighet bör inte utvärdera sin egen prestation. Funktionen bör därför flyttas till en myndighet som inte arbetar operativt med människohandel, till exempel Institutet för mänskliga rättigheter.

Myndigheter och andra aktörer som kan bidra mer

Transportstyrelsen behöver få en större roll om arbetet mot arbetslivskriminalitet i transportbranschen ska bli mer effektivt. Med mer resurser skulle Upphandlingsmyndigheten kunna ge bättre hjälp till kommuner och regioner att undvika oseriösa företag vid offentliga upphandlingar. Även länsstyrelserna borde kunna bidra mer till arbetet mot arbetslivskriminalitet utifrån bland annat uppdraget att stödja den regionala samordningen av det brottsförebyggande arbetet.

Kvarstående uppdrag till de samverkande myndigheterna

Vissa regeringsuppdrag till de samverkande myndigheterna kan inte anses vara fullgjorda. Behovet av information om rättigheter, skyldigheter och stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas

för arbetslivskriminalitet kvarstår. Samarbetet behöver utvecklas för att slå hårdare mot arbetskraftsexploatering.

Rapport kan få nyckelroll

En återkommande rapport från de samverkande myndigheterna skulle kunna bidra till att höja kunskapen om arbetslivskriminalitet. I rapporten bör det redogöras för förändringar i upplägg, påverkade branscher och effektiva motåtgärder i Sverige och internationellt. I rapporten bör det även redogöras för behov av ytterligare åtgärder när det gäller exempelvis lagstiftning.

Utveckla samarbetet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter

Förutsättningarna för samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter är goda. Samrådet bör utvidgas till åtminstone alla de branscher som analyseras i detta betänkande.

Involvera kommuner och regioner i arbetet mot arbetslivskriminalitet

Kommuner och regioner spelar en viktig roll i arbetet mot arbetslivskriminalitet som tillsynsmyndigheter och upphandlande organisationer. Informationsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter har lagliga begränsningar. Men även av andra skäl har samverkan ännu inte hittat fullt ut fungerande former.

Summary

Remit and methodology

The Delegation's remit included analysing specific work-related crime schemes and their links to organised crime in certain industries, as well as inquiring into a selection of regulated professions where work-related crime is deemed to pose a particularly high risk to the community. This included proposing effective measures and more appropriate tools for combating work-related crime. The Delegation was also tasked with identifying additional relevant actors in this work and the conditions needed for long-term cooperation with the social partners, as well as considering how the work done by the Delegation could continue within the context of existing government agency structures.

Work-related crime affects many areas of society and often comprises complex schemes. Society's efforts to combat work-related crime therefore need to be targeted broadly and multiple actors need to participate in this work. When the Delegation began its work in September 2021, the term 'work-related crime' was a relatively new one. Today, a large number of actors are active in this space, and there are many current initiatives that have the potential to lead to improvements in society's capacity to combat work-related crime. Therefore, in some areas there is no reason for the Delegation to delve deeper into the question of whether or not further measures are needed. In a number of areas, however, the Delegation has identified gaps and the need for further measures.

Because work-related crime spans many sectors of society, this report from the Delegation deals with a large number of questions and areas of law. In some of these areas, the Delegation makes proposals for new legislation or amendments to existing legislation. In other areas, the Delegation has made assessments, for example on

the need to review the current regulatory framework. This summary sets out primarily the Delegation's own proposals for measures but also includes some of the assessments that the Delegation sees as particularly pressing to highlight.

Measures to combat work-related crime

During the Delegation's work, it has become clear that the problems in the different at-risk industries to a large extent are the same. This means that effective measures should target the irregularities in multiple industries. Many of the Delegation's assessments and proposals are generalised in the sense that they would have an impact on multiple industries, while some of the proposals and assessments specifically target a particular industry or profession. In addition to new measures and tools, for the work to combat work-related crime to be effective, the following are needed:

- clear, long-term steering from both the Swedish Government and the cooperating government agencies;
- that the work to combat work-related crime is adequately resourced;
- that the existing tools are actually used;
- that the government agencies and other relevant actors cooperate and can share information in a way that is suitable for the purpose;
- that knowledge about work-related crime continues to grow;
- access to relevant and reliable statistics from the affected government agencies;
- monitoring of work-related crime in Sweden; and
- evaluation of the measures taken to assess their effectiveness and as a basis for proposing further measures.

Measures to combat the exploitation of workers

The Delegation has considered several measures

Central to work-related crime is employers who violate Sweden's labour law regulatory framework and apply terms and conditions of employment that result in unfair competitive advantages in relation to honest companies. The Delegation assesses that there is reason to consider taking measures whose purpose is to strengthen the Swedish model. A key aspect of the Swedish model is that it is primarily the social partners, through collective agreements, who regulate the terms and conditions to be applied for the work in question. The report discusses a number of conceivable measures of this kind.

The Delegation is of the view that Sweden's criminal law protection against labour exploitation should be reviewed and that such a review should also cover the penalty provisions for trafficking in human beings and human exploitation. In view of the fact that the question of a new penal provision regarding exploitation of foreign workers is currently being prepared within the Government Offices, the Delegation does not see it as meaningful to present its own proposals in this area.

In this report, the Delegation considers whether regulation equivalent to Norway's provisions governing wage theft should be introduced in Sweden. Under these provisions, not paying wages to which an employee is entitled is punishable in certain circumstances. The Delegation assesses that there are strong reasons against introducing equivalent regulation in Sweden. On the other hand, the Delegation is of the view that there is reason to consider introducing a prohibition on practices whereby paid wages are unduly returned to the employer. The report discusses some key reference points for how such regulation could be designed.

The report also discusses some possible measures linked to the terms and conditions for posted workers in particular in Sweden. The questions discussed are whether employer breaches of a collective agreement that regulates posted workers' terms and conditions of employment should motivate the introduction of special damages rules; and whether posted workers should always be able to invoke the terms and conditions of employment in collective agreements for posted workers. The report also discusses whether it is possible and appropriate to take measures to prevent evasion of the require-

ments in Sweden's aliens legislation that concern work permits when third-country nationals are posted in Sweden by employers exploiting free movement for services within the EU. In these areas too, it has been deemed not possible or not appropriate to submit legislative proposals.

A package of measures to strengthen the Swedish model

Foreign workers are a special risk group

In previous reports, the Delegation has noted that foreign employees working in Sweden without the necessary permits – often referred to as undocumented or irregular migrants – are among the groups that are most at risk of being exploited in the workplace. The Act (2013:644) on entitlement to pay and other remuneration for work done by an illegally staying alien, hereinafter referred to as the 2013 Act, aims to give this category of worker a certain level of protection. However, the 2013 Act has not been applied to any great extent. This is largely due to the fact that it is more difficult for the category of worker covered by the 2013 Act than other workers to assert their rights, and in addition they are often forced to leave the country immediately after it is discovered that they have been staying in Sweden illegally.

Foreign employees who have a permit for work in Sweden are also at greater risk than others of becoming victims of work-related crime. Through various schemes, dishonest companies can apply terms and conditions governing their wages and other payments of compensation that are below those that have formed the basis for granting their work permits. This effectively circumvents the regulations which are intended to ensure that foreign workers who need a work permit to work in Sweden have a certain level of pay and other terms and conditions of employment. In the opinion of the Delegation, there is reason to take this type of circumvention as seriously as when a company hires foreign workers who do not have the necessary residence and work permits at all.

In light of this, the Delegation proposes a package of measures that the Delegation believes can strengthen the Swedish model with the aim of preventing the exploitation of workers and the distortion of competition.

A new Act on wages and other remuneration for workers with work permits

The Delegation proposes a new Act on wages and other remuneration for work done by a foreign employee with a work permit. It is proposed that this Act would be applicable in disputes over wages or other remuneration between an employer and an alien who is or has been their employee, and who has, or has had, a work permit that was based on a certain level of pay conditions among other things. In such disputes, the wages, other remuneration and rate of employment for the position will be deemed to correspond to those in the employment contract that formed the basis for the Swedish Migration Agency's decision to grant the work permit. If, after the work permit was granted, the employer informs the Migration Agency that the terms and conditions of employment have changed, for the period thereafter the wages, other payments of compensation and rate of employment will instead be presumed to correspond to the amended conditions. It is proposed that the employee may rebut this presumption under the Act, but not the employer.

If there is a dispute between the employer and the alien concerning in which period the work was done, under the proposal the period is deemed to be three months. In such a case, it is proposed that both the employee and employer may rebut the presumption.

An administrative fine linked to the requirements in the aliens legislation on certain terms and conditions of employment

The Delegation proposes that the Swedish Migration Agency may impose an administrative fine on an employer in cases where the Agency has made a decision to revoke or not extend a work permit. The administrative fine may be levied only when the decision to revoke or not extend the work permit was based on the employer not having applied, at a minimum, the terms and conditions of employment that formed the basis for granting the permit. In order for an administrative fine to be imposed, the decision to revoke or not extend the work permit must have gained legal force.

According to the proposal, no administrative fine would be imposed if the employer, in compliance with an order issued by the Swedish Migration Agency in connection with granting the work

permit, has notified the Agency of the deterioration in the terms and conditions of employment. Neither would an administrative fine be imposed if, during the period of validity of the work permit, the employer has reported the deterioration in the terms and conditions without first having received an order from the Swedish Migration Agency to submit information on the terms and conditions being applied.

It is proposed that the administrative fine be the price base amount that applied at the time of the Migration Agency's decision to revoke or not extend the work permit. If the poorer terms and conditions of employment have been applied for a period longer than three months, it is proposed that the administrative fine be doubled.

Strengthening opportunities for irregular migrants to get their due wages

With the aim to strengthen the impact of the 2013 Act, it is proposed that the Equity Ombudsman (EO) at the Labour Court may institute a claim on behalf of persons who invoke a right to wages and other payments of compensation under the Act. It is proposed that the power of the EO to institute such a claim is subsidiary in relation to trade unions. This power should not apply when a trade union institutes a claim on behalf of the alien under Chapter 4, Section 5 of the Act (1974:371) on the judicial process in labour disputes, or acts as the legal representative of the migrant.

The Delegation also proposes an option for trade unions to receive a special government grant to help irregular migrants to claim their rights under the 2013 Act. It is proposed that the Swedish Work Environment Authority be given the task of examining applications for such grants.

Temporary residence permits to assert their rights

The Delegation proposes that, following their own application, a foreign worker may be granted a temporary residence permit in cases where they are represented by the EO or a trade union on a matter covered by the 2013 Act. Similarly, it is proposed that a foreign worker who has instituted a claim under the proposed new Act on wages

and other remuneration for work done by a foreign worker with a work permit may be granted a temporary residence permit.

Government grants to organisations that help victims of human trafficking

The process for supporting and protecting victims of labour exploitation has major shortcomings. Civil society organisations can apply for government grants from the Swedish Gender Equality Agency. However, only organisations working to combat human trafficking for the purposes of sexual exploitation can apply for the central government grant. The Delegation proposes an ordinance amendment which would mean that the central government grant can target work to combat human trafficking for all purposes.

Better information on companies available to private actors

The Delegation has repeatedly pointed out that expanded possibilities for government agencies to share information is crucial in the work to combat work-related crime. It is positive that a number of such measures have been taken. However, private actors' access to information on companies also needs to be improved.

Verifications carried out by private actors are very important for the work to combat work-related crime. This concerns what data companies need when evaluating their potential or existing contractors and subcontractors. It also affects labour market organisations that need the data in their work to combat work-related crime. Even a private individual who wants to purchase a service could have a strong interest in not hiring a dishonest contractor.

It is essential that this data can be collected in an effective and appropriate way. It has been argued that it is currently complicated and sometimes impossible for a purchaser to verify contractors.

In its report, the Delegation makes assessments that there is reason to review whether information currently classified as secret could be disclosed to a greater extent to private individuals, and whether this data should be disclosed electronically to a greater extent than is possible today.

The Delegation proposes a new ordinance regulating a function for the collection of data on companies. The proposal would entail the Swedish Companies Registration Office providing a function for the coordinated records checks of companies. This function should be accessible to private actors who wish to verify certain public data on companies.

Administrative fines are an important tool

Progressive and indexed administrative fines considered in more cases

Work-related criminal practices should lead to substantial penalties. At the same time, careful consideration needs to be given to introducing new tools for government agencies. The important thing is that government agencies have the right tools, not that they have many tools. It is also crucial that government agencies have good conditions for using the tools they have, which may require training, prioritisation and resourcing.

When it comes to tackling work-related crime effectively, it may be appropriate for repeated non-compliances to lead to stiffer penalties than an isolated non-compliance. One factor that distinguishes actors who engage in work-related crime is that they systematically violate the regulations. It may therefore be appropriate to let penalties in the area of work-related crime in general to be progressive, that is, to be stiffer with repeated non-compliances.

It also seems reasonable that these administrative fines should be indexed to a greater extent than is customary today, which is best done in relation to the price base amount under the Social Insurance Code. There may otherwise be a risk that the deterrent effect of the administrative fine will be eroded over time.

Posting of workers administrative fine should be adjusted

The Delegation proposes that the administrative fine for non-compliance with the provisions governing posting of workers should be increased from the current SEK 20 000 and be different depending on the type of non-compliance. This proposal means that the admini-

strative fine should be one price base amount for non-compliance with the posting employer's reporting obligation and obligation to submit documentation, and of the duty of notification of recipients of the services. For non-compliance with the provisions concerning the information to be included in a posting of workers notification, submission of the name of a contact person, or notification of absent documentation, it is proposed that the administrative fine be half of one price base amount. If, within one year, the person liable for the fine commits another non-compliance, it is proposed that the fine for the new non-compliance is twice as high. The maximum fine amount that can be imposed is increased from SEK 100 000 to SEK 200 000. The legislative proposals submitted by the Delegation do not relate to the posting of drivers in the road transport sector, to whom special provisions apply.

Strengthened protection for Sweden's welfare systems

Many work-related crime schemes abuse our welfare systems and other related taxpayer-funded or taxpayer-subsidised systems. Work to combat the exploitation of Sweden's welfare systems has intensified, but more needs to be done.

The Delegation makes the assessment that there is great potential to reduce the abuse of subsidised employment. The Swedish Public Employment Service should prioritise identifying systematic violations in its inspections. More resources for inspections would be socio-economically profitable. The Government should ensure that the Public Employment Service's appropriation for administrative activities is sufficiently large that these inspections can increase. The Government should review the design of so called new start jobs. The Government should also consider limiting the number of subsidised jobs per employer.

Tax and social security contributions

The report presents the Delegation's view on a number of questions related to tax and social security contributions from a work-related crime perspective. Among other things, the Delegation notes that the well-documented problem of false and inaccurate A1 certifica-

tes – which are intended to show which EU/EEA country's social security system a person belongs to – would be better managed by improving the conditions for monitoring compliance with the rules. Measures with this focus are currently being taken and are under consideration by the Swedish Social Insurance Agency, and within the context of the joint government agency work to combat work-related crime.

There are instances of foreign companies failing to notify the Swedish Tax Agency that their operations are conducted from a permanent place of business in Sweden. This can affect whether the company's income, and the incomes of its employees, should be taxed in Sweden or not. The Delegation is of the opinion that the Tax Agency's supervision of compliance with the provisions on permanent place of business in the tax legislation should be intensified.

Measures related to running a business

Measures related to running a business can be effective in the work to combat work-related crime. This may include requiring a permit to run a business or other provisions that can prevent companies from being used as instruments of crime.

In the opinion of the Delegation, a special trading prohibition can be an effective instrument in combating work-related crime. A trading prohibition can be imposed on the grounds of criminal offences; in connection with bankruptcy; on the grounds of failure to pay taxes, customs duties or certain charges; and in the case of non-compliance of certain competition rules. According to the Delegation, whether a trading prohibition could also be imposed on the grounds of other non-compliances with the rules should also be investigated.

Industries with a high risk of work-related crime

Analysis of six industries

In its report, the Delegation analyses the work-related crime schemes in certain industries that are considered to be high risk for work-related crime. These are the construction, restaurant, transport, personal

care, and cleaning industries, as well as seasonal jobs in green industries. In its report, the Delegation describes the different types of work-related crime schemes that feature in each industry, as well as what links there are to organised crime in each industry. It should be stressed that there may of course be problems with work-related crime in other industries as well.

The problems are largely the same in the analysed industries

The descriptions of work-related crime schemes in different industries clearly show that the problems are largely the same in the analysed industries. For example, employers exploit workers by breaking laws and breaching collective agreements in the workplace to reduce their costs and gain competitive advantages. These can include non-compliance with the rules governing working hours and the work environment and annual leave, as well as human trafficking and human exploitation. Tax evasion and abuse of welfare systems occurred in all the industries analysed.

There are also certain schemes and practices that are specific to a particular industry. In the transport industry, for example, a work-related crime scheme can involve operators putting in place systems that violate the provisions governing driving and rest periods, working hours on the road, exceeding the speed limit, or putting pressure on drivers to violate these provisions in order to increase the business's revenue or reduce its costs. The construction industry is particularly prone to foreign companies failing to notify the Swedish Tax Agency that their operations in Sweden are run from a permanent place of business, which may mean that the public purse is deprived of tax revenue and honest companies are exposed to unfair competition. Another problem that is often highlighted in the construction industry in particular is the requirement for work permits under Sweden's aliens legislation being circumvented by companies from other countries in the EEA or Switzerland posting third-country nationals to work in Swedish works contracts.

Some of these industries commonly occur in public procurement, which means that there is a high risk that public funds could go to work-related criminal actors.

Need for industry-specific measures

Although the problems are largely the same in the industries analysed by the Delegation, certain industry-specific measures are needed.

Contractor liability in the berry industry

According to the Delegation, a special contractor liability for wages in the berry industry should be considered. The contractor liability could be based on the design of the Act on contractor liability for wage claims (2018:1472). Having such a liability in force could be effective in tackling problems in the berry industry where berry pickers do not receive the wages they were promised.

Measures related to the transport industry

In its report, the Delegation investigates the application of certain provisions in the transport industry. The Delegation proposes that, within a three-year period, the Government should carry out an evaluation of the provisions implementing the Mobility Package, including the provisions governing the requirements for engaging in commercial transport, and the administrative fines when posting drivers. The Delegation also comes to the conclusion that the Government should task the Swedish Transport Agency with analysing the pros and cons of Sweden utilising the power in EU law to decide on a reduction in the number of companies, or the maximum number of vehicles in the fleet, that may be driven by hired personnel and, if the Agency deems that the advantages outweigh the disadvantages, to submit proposals on the design of such regulation. The Delegation is also of the opinion that the Government should appoint a commission of inquiry tasked with reviewing the contractor liability in the posting of drivers.

Work-related crime in regulated professions

An analysis of four regulated professions

In its report, the Delegation analyses four regulated professions where there is considered to be a particular risk of damage to the community when professionals in these occupations enable work-related crime schemes, that is, when they abuse their professional title for the benefit of actors engaged in work-related crime. The Delegation has chosen to look into the following professions in more detail: lawyers, authorised public accountants, real estate agents, and physicians (medical doctors). The report describes how the conditions for exercising each of these professions are regulated in Swedish law, how supervision of these professions is performed, what the links are to work-related crime and organised crime, and the damage and negative socio-economic consequences when these professionals abuse their professional titles to benefit criminals. The analysis shows, for example, that lawyers, authorised public accountants, and real estate agents can function as enablers of money laundering. Concerning physicians and work-related crime, it can involve a physician fraudulently issuing a medical certificate that is a prerequisite for receiving public assistance.

Needs for further measures

A further training requirement for real estate agents

Real estate agents can act as enablers for actors engaged in work-related crime, such as in money laundering. It has emerged that there are major knowledge gaps in real estate agencies regarding the purpose and systematic approach of Sweden's money laundering regulations. The Delegation therefore proposes that a requirement be introduced for real estate agents to undergo further training, and that the Swedish Estate Agents Inspectorate (FMI) should be permitted to issue regulations on the content and scope of such further training.

Supervision of lawyers

As regards the supervision of the legal profession, the Delegation sees it as positive that the Swedish Bar Association has decided to expand its proactive supervision of lawyers. However, the Delegation argues that the Bar Association should consider further measures to strengthen this supervision. Furthermore, the Government should consider raising the maximum penalty that the Disciplinary Board of the Bar Association can impose.

A review of the Ordinance on criminal records

A number of professional categories can be used as enablers of work-related crime. The suitability requirements imposed for exercising certain professions such as for lawyers, authorised public accountants, real estate agents, and physicians, are therefore very important. In these conduct verifications, it may be necessary to obtain extracts from criminal records. Some supervisory authorities have expressed a need to be informed about additional types of crime. In the opinion of the Delegation, there is reason to take an overarching approach to the offences that the various supervisory bodies should be informed about, where the assessment does not just take into account the interest of combating work-related crime. The Ordinance on criminal records (1999:1134) should therefore be reviewed with regard to giving supervisory bodies the power to see extracts from criminal records.

Links between work-related crime and organised crime

In its report, the Delegation describes the links between work-related crime and organised crime, and how work-related crime helps to finance the criminal economy. Organised crime actors are versatile in terms of the offences they commit, and operate both nationally and globally. Work-related crime is an important means of support for these actors. It mainly concerns the exploitation of foreign workers in labour-intensive sectors. Large pay gaps, differences in social security systems and the free movement of people within the Schengen area have contributed to the prevalence of this type of labour exploita-

tion. The need to launder money connects actors engaged in organised crime with those who engage in work-related crime. There is evidence of an extensive infrastructure of companies with various roles in money laundering. The companies that want to launder money operate in the construction sector, but also in other industries.

How should work to combat work-related crime be done long term?

Part of the Delegation's remit is to consider how the work it has done can continue long term. Some assessments regarding this are presented below. An important conclusion is that if Sweden is to succeed in its efforts to combat work-related crime, long-term efforts by a broad range of societal stakeholders is required.

Strengthened capacity to evaluate and analyse the effects of crime policy in general

The capacity to evaluate and analyse the socio-economic effectiveness of law enforcement needs to be strengthened. This can be done by expanding the remit of the Swedish National Council for Crime Prevention.

Need for research and knowledge enhancement efforts

The need for knowledge enhancement efforts remains high. In an international context, in Sweden the resources devoted to research and knowledge enhancement measures in this area appear to be very small. To some extent, this need can be met through cooperation between government agencies, but the Government should consider additional measures.

Set up a coordination function in the Government Offices

The Government's steering of cooperation to combat work-related crime needs to be better coordinated. A special coordination function should be set up in the Government Offices. This function could

also help improve the results of society's efforts to combat labour exploitation.

Another government agency should be the rapporteur for human trafficking

The Swedish Police Authority is currently the national rapporteur for human trafficking. A government agency should not be evaluating its own performance. This function should therefore be moved to a government agency that does not work operationally with human trafficking, such as the Swedish Institute for Human Rights.

Government agencies and other actors that can contribute more

The Swedish Transport Agency needs a greater role if the work to combat work-related crime in the transport industry is to become more effective. With more resources, the National Agency for Public Procurement could provide better assistance to municipalities and regions in how to avoid dishonest companies in public procurement. The county administrative boards should also be able to contribute more to the work against work-related crime, based on, among other things, their mandate to support regional coordination of crime prevention efforts.

Remaining tasks to the cooperating government agencies

Some of the tasks assigned by the Government to the cooperating government agencies cannot be considered completed. The need remains for information to be provided to workers who are at risk of being victims of work-related crime about their rights, obligations and support opportunities. The government agency cooperation needs to be developed so that it has a greater effect on combating labour exploitation.

Reporting can play a key role

A recurring report from the cooperating government agencies could help raise awareness about work-related crime. The report should describe changes in work-related crime schemes, affected industries and effective countermeasures in Sweden and abroad. The report should also indicate the need for further measures, such as in legislation.

Develop cooperation between government agencies and the social partners

The conditions for cooperation between the cooperating government agencies and the social partners are good. The cooperation should be extended to at least all the sectors analysed in this report.

Involve municipalities and regions in the work to combat work related crime

Municipalities and regions play an important role in the work to combat work-related crime as supervisory authorities and procuring organisations. The sharing of information between central government and municipal government agencies has legal restrictions. But even in other ways, this cooperation has not yet achieved fully functional forms.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller vid tvist om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren och som har eller har haft arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) för det arbete som fordran i tvisten avser.

2 § Ett avtalsvillkor som i jämförelse med denna lag är till nackdel för utlänningen är utan verkan mot honom eller henne.

Lön och annan ersättning

3 § Vid en tvist som avses i 1 § ska, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i anställningen anses motsvara vad som följer av det anställningsavtal som har varit en förutsättning för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd.

Har arbetsgivaren efter det att arbetstillståndet beviljades informerat Migrationsverket om att arbets- och anställningsvillkoren har ändrats ska för tiden därefter, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i stället anses motsvara de ändrade villkoren.

Om inte arbetsgivaren eller arbetstagaren visar annat ska den period under vilken arbete har utförts anses vara 3 månader.

Rättegångsregler

4 § Mål om tillämpningen av denna lag ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare

Härigenom föreskrivs att 39 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 §¹

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 37 §.

Av sådana föreskrifter ska det framgå hur avgiften ska beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. En avgift ska vara lägst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

Av sådana föreskrifter ska det framgå hur avgiften ska beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. En avgift ska vara lägst 1 000 kronor och högst 200 000 kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2020:594.

1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 5 kap. 15 d § och 20 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 14 kap. 4 d § och 20 kap. 13 a–b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

15 d §¹

En utlänning med uppehållstillstånd enligt 15 § får, efter egen ansökan, för tiden efter tillståndets giltighetstid beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om utlänningen

1. har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 §, och

2. har väckt talan om innestående ersättning för arbete enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

En utlänning som vistas här får, efter egen ansökan, beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, också när utlänningen

1. företräds av Diskrimineringsombudsmannen eller en arbetstagarorganisation i en fråga som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, eller

2. har väckt talan enligt lagen (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd.

¹ Senaste lydelse 2013:646.

14 kap.*4 d §*

Migrationsverkets beslut om sanktionsavgift enligt 20 kap. 13 a § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

20 kap.*13 a §*

Migrationsverket får ta ut en sanktionsavgift av en fysisk eller juridisk person som på en arbetstagare inte har tillämpat minst sådana villkor som krävs för att förutsättningarna i 6 kap. 2 § första stycket ska vara uppfyllda och det har lett till att arbetstagarens arbetstillstånd har återkallats enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1 eller att en ansökan från arbetstagaren om förlängt arbetstillstånd har avslagits enligt 6 kap. 4 a § andra stycket 4.

Sanktionsavgift enligt första stycket får tas ut först när Migrationsverkets beslut om återkallelse eller att inte förlänga arbetstillståndet har fått laga kraft.

Sanktionsavgift enligt första stycket ska inte tas ut om den fysiska eller juridiska personen

1. i enlighet med ett åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen (2006:97) har anmält att något av de villkor som anges i 6 kap. 2 § första stycket 2 har ändrats till det sämre i förhållande till de uppgifter som har legat till grund

*för beslutet om utlännings arbets-
tillstånd, eller*

*2. har lämnat uppgift om så-
dana förändringar av utlännings
villkor som avses i första punkten,
utan att ha fått ett föreläggande
enligt 6 kap. 6 b § utlänningsför-
ordningen.*

13 b §

*Sanktionsavgiften enligt 13 a §
är det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6
och 7 §§ socialförsäkringsbalken
som gällde när Migrationsverket
fattade sitt beslut rörande utlän-
nings arbetsstillstånd. Om det
under en längre tid än tre måna-
der har tillämpats sämre villkor
än sådana som krävs för att för-
utsättningarna för arbetstillstånd i
6 kap. 2 § första stycket ska vara
uppfyllda är avgiften i stället två
prisbasbelopp. Avgiften tillfaller
staten.*

*Innan sanktionsavgift påförs ska
den fysiska eller juridiska perso-
nen ges tillfälle att yttra sig.*

*Avgiften får sättas ned helt eller
delvis, om särskilda skäl talar för
det.*

14 §

*Den särskilda avgiften skall
betalas till länsstyrelsen inom två
månader från det att domstolens
beslut vann laga kraft. En upp-
lysning om detta skall tas in i
beslutet. Om avgiften inte be-
talas inom denna tid, skall dröjs-*

*Den särskilda avgiften eller
sanktionsavgiften ska betalas till
länsstyrelsen inom två månader
från det att domstolens eller Mig-
rationsverkets beslut fick laga kraft.
En upplysning om detta ska tas
in i beslutet. Om avgiften inte*

målsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgift *skall* lämnas för indrivning.

betalas inom denna tid, *ska* dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgift *ska* lämnas för indrivning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning inte behövs begäras för ett ringa belopp. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Avgiften får inte drivas in när fem år har gått efter det att beslutet *vann* laga kraft.

Avgiften får inte drivas in när fem år har gått efter det att beslutet *fick* laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige ska införas en ny paragraf, 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

I en tvist om lön eller annan ersättning enligt denna lag får Diskrimineringsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagarare. Talan förs vid Arbetsdomstolen.

När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, eller när en arbetstagarorganisation företräder den enskilde som ombud, får dock Diskrimineringsombudsmannen föra talan bara om organisationen inte gör det.

Talan som förs av Diskrimineringsombudsmannen behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren. Bestämmelserna i lagen om rättegången i arbetstvister om den enskildes ställning i rättegången ska tillämpas också när ombudsmannen för talan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.5 Förslag till förordning (2026:000) om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen och innehåller bestämmelser om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar att göra sin rätt gällande enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

Syftet med statsbidraget är att främja att arbetstagarorganisationer bistår sådana utlänningar som avses i första stycket med att få den lön och annan ersättning som de har rätt till.

2 § Bidrag enligt förordningen får endast lämnas i enlighet med de villkor som anges i kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

De uppgifter som en medlemsstat har enligt artiklarna 6.4 och 7.4 i kommissionens förordning (EU) 2023/2831 ska utföras av Arbetsmiljöverket.

Förutsättningar för statsbidrag

3 § Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar att göra sin rätt gällande enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

4 § Bidraget får motsvara högst 50 procent av arbetstagarorganisationens kostnader enligt 3 §.

5 § Statsbidrag lämnas i den mån det finns tillgång på medel.

Handläggning av ärenden

6 § Arbetsmiljöverket prövar frågor om och betalar ut statsbidrag enligt denna förordning.

7 § En arbetstagarorganisation får ansöka om bidrag en gång per år. Ansökan ska avse kostnader under det närmast föregående kalenderåret.

8 § Ansökan ska vara skriftlig och ha kommit in till Arbetsmiljöverket senast det datum som myndigheten bestämmer.

9 § I ansökan ska arbetstagarorganisationen redovisa

1. det arbete enligt 3 § som organisationen har utfört och de kostnader som organisationen har haft under det år som ansökan avser,
2. stöd av mindre betydelse som organisationen har tagit emot under den senaste treårsperioden, samt
3. stöd som organisationen tidigare har ansökt om eller beviljats och som avser samma stödberättigande kostnader som det stöd som omfattas av ansökan.

Redovisning

10 § Arbetsmiljöverket ska i sin årsredovisning redogöra för vilka som har fått bidrag och med vilka belopp.

Myndigheten ska senast den 1 juni varje år till regeringen lämna en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till och, om möjligt, ge en samlad bedömning av bidragets effekter i förhållande till dess syfte.

Återbetalning och återkrav

11 § En mottagare av bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp.

12 § Arbetsmiljöverket ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag om en mottagare är återbetalningsskyldig enligt 11 §.

Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet.

Om det finns särskilda skäl för det, får Arbetsmiljöverket besluta att helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning eller ränta.

Överklagande

13 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om återkrav enligt 12 § får dock inte överklagas.

Bemyndigande

14 § Arbetsmiljöverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.6 Förslag till förordning (2026:000) om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Förordningens tillämpningsområde

2 § Förordningen är tillämplig vid kontroll av aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag, kommanditbolag, ideella föreningar, stiftelser och enskilda näringsidkare.

Termer och uttryck

3 § I denna förordning avses med företag en fysisk eller juridisk person som bedriver näringsverksamhet.

Samordnad registerkontroll

4 § Bolagsverket ska tillhandahålla en teknisk plattform där enskilda kan begära att få ut uppgifter om företag (samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag).

5 § Bolagsverket ska på begäran av en enskild kontrollera

1. om det finns ett underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244),

2. om det till följd av utebliven betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter förekommer uppgift om skuld i den utsöknings- och indrivningsdatabas som förs enligt 2 kap. 1 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet,

3. förekomst i de insolvensregister över konkurser, företagsrekonstruktioner, skuldsaneringar och F-skuldsaneringar som förs enligt 13 § andra stycket lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning,

4. om det finns uppgift om likvidation i det aktiebolagsregister som förs enligt 27 kap. 1 § första stycket aktiebolagslagen (2005:551), det handelsregister som förs enligt 1 § handelsregisterlagen (1974:157), det föreningsregister som förs enligt 19 kap. 1 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar eller de stiftelseregister som förs enligt 10 kap. 1 § andra stycket stiftelselagen (1994:1220), och

5. förekomst i det register över näringsförbud som förs enligt 40 § lagen (2014:836) om näringsförbud, och

6. förekomst i det register som förs enligt 2 § 2 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

6 § Visar kontrollen enligt 5 § 1 eller 2 att skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter inte har fullgjorts ska även uppgiften om underskottets respektive skuldens storlek kontrolleras.

7 § Bolagsverket ska redogöra för resultatet av kontrollerna enligt 5 § 1–6 och 6 § till den som har begärt kontrollen.

Utlämnande av uppgifter

8 § Resultatet av en kontroll enligt 5 § 1–6 och 6 § får lämnas till en enskild elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Överklagande

9 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Rätt att meddela föreskrifter

10 § Bolagsverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet¹ ska införas en ny paragraf, 8 p §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 p §

På begäran av Bolagsverket ska uppgifter som är hänförliga till underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för kontroll enligt 5 eller 6 §§ förordningen (2026:000) om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

¹ Senaste lydelse av förordningens rubrik 2003:1023.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:43

Föreslagen lydelse

1 §¹

Bolagsverket ansvarar för

1. registreringsärenden som gäller aktiebolag, filialer, europeiska ekonomiska intressegrupperingar, europeiska grupperingar för territoriellt samarbete, europabolag, europakooperativ och anknutna ombud enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

2. handels- och föreningsregisterärenden,

3. bank- och försäkringsregisterärenden,

4. ärenden enligt 1 § lagen (2008:1075) om inteckningsbrevsregister, och

5. samordnad registerkontroll enligt 5 § förordningen (2025:xx) om samordnad registerkontroll i samband med upphandling.

5. samordnad registerkontroll enligt 5 § förordningen (2025:xx) om samordnad registerkontroll i samband med upphandling *och enligt förordningen (2026:000) om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.*

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

¹ Senaste lydelse 2009:706.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen

Härigenom föreskrivs att 1 § i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Diskrimineringsombudsmannen har de uppgifter som följer av diskrimineringslagen (2008:567), lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen, föräldraledighetslagen (1995:584), lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård *och* lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl.

Diskrimineringsombudsmannen har de uppgifter som följer av diskrimineringslagen (2008:567), lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen, föräldraledighetslagen (1995:584), lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård, lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl *och lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.*

Diskrimineringsombudsmannen ska, i relevanta delar, i sin årsredovisning redovisa resultatet av sin verksamhet fördelat på kvinnor och män.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:1299.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare

Häriigenom föreskrivs att 12 och 13 §§ förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sanktionsavgiften enligt 37 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare är 20 000 kronor.

12 §¹

En sanktionsavgift ska tas ut om
1. en arbetsgivare överträder bestämmelserna i 8 § första stycket eller 9 §, eller
2. en tjänstemottagare överträder bestämmelserna i 11 §.

En sanktionsavgift enligt 12 § ska tas ut om
1. en arbetsgivare överträder bestämmelserna i 8 § första stycket eller 9 §, eller
2. en tjänstemottagare överträder bestämmelserna i 11 §.

13 §²

Sanktionsavgiften enligt 37 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare är
1. ett prisbasbelopp vid överträdelse av vad som i den lagen anges i
a) 29 § första stycket och 32 § första stycket om anmälningsskyldighet,
b) 30 § om skyldighet att lämna dokumentation, och
c) 31 § om underrättelseskyldighet, samt
2. ett halvt prisbasbelopp vid överträdelse av bestämmelserna i 8 § första stycket, 9 § och 11 § denna förordning.
Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde

¹ Senaste lydelse 2020:600.

² Senaste lydelse 2020:600.

vid den tidpunkt då överträdelsen skedde.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inom ett år från beslutet upprepar en sådan överträdelse, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut som ska vara dubbelt så stor som det belopp som anges i första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.11 Förslag till förordning om ändring i fastighetsmäklarförordningen (2021:518)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetsmäklarförordningen (2021:518)

dels att 38 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 25 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 a §

En registrerad fastighetsmäklare ska genomgå fortbildning i syfte att behålla de kunskaper och den förmåga att tillämpa kunskaperna som avses i 25 §.

38 §

Fastighetsmäklarinspektionen får meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av den utbildning som anges i 25 §.

Fastighetsmäklarinspektionen får meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av den utbildning som anges i 25 § *och den fortbildning som anges i 25 a §.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för förebyggande arbete mot

1. mäns våld mot kvinnor,
2. våld i nära relationer,
3. sexuellt våld,
4. hedersrelaterat våld och förtryck, och
5. prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

5. prostitution och människohandel.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Delegationens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Delegationens uppdrag har styrts av kommittédirektiv som finns i bilaga 1, 2, 3, 4 och 5. Delegationen redovisar i slutbetänkandet arbetet med följande uppdrag i delegationens ursprungliga direktiv (*bilaga 1*) och tilläggsdirektiv (*bilaga 5*):

- Att analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna (säsongsanställda) samt, om delegationen ser sådana behov, även i andra näringsgrenar.
- Att utifrån ett, av delegationen avgränsat, urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället, beskriva hur skadeverkningarna drabbar samhället och vilka negativa samhällsekonomiska konsekvenser som uppstår.
- Att föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna och de reglerade yrkena.
- Att kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i Sverige, med särskilt fokus på hur arbetslivskriminaliteten används för att finansiera den kriminella ekonomin och hur den organiserade brottsligheten tillskansar sig andra orättmätiga fördelar inom näringslivet.
- Att lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg, såsom utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden och sanktioner, som behövs för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet.

- Att analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter.
- Att identifiera vilka myndigheter eller andra aktörer som inte har detta till uppgift i dag, men som i framtiden bedöms kunna agera effektivt för att bekämpa samhällsproblemen med arbetslivskriminalitet.
- Att ta ställning till om, och i så fall hur, det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta långsiktigt inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer.
- Att ur ett samhällsovergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan.
- Att samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning.
- Att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser, såväl vad gäller gränsöverskridande som nationellt arbete, mot arbetslivskriminalitet från andra länder inom EU och EES samt på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige.

De tre sistnämnda punkterna ska redovisas årligen med start 2023. När det gäller den sistnämnda punkten överlämnade delegationen i juni 2022 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) där delegationen bland annat redovisade lärdomar från arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge. Delegationen överlämnade i februari 2023 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8) där delegationen bland annat redovisade lärdomar från arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark och Finland. Delegationen överlämnade i februari 2024 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lär-*

domar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14) där delegationen bland annat redovisade lärdomar från Belgiens arbete mot arbetskraftsexploatering och från det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet. Delegationen har i detta slutbetänkande valt att integrera goda exempel på framgångsrika arbetssätt och insatser från ett flertal olika länder löpande.

Delegationen redovisade i juni 2024 promemorian *En aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling*. Delegationen inkluderar även slutsatserna från promemorian i detta slutbetänkande.

2.2 Delegationens arbete

Delegationens ledamöter har under 2024 träffats vid sex tillfällen.

Fem möten med experter och sakkunniga ägde rum under 2024. Delegationen har under 2024 haft fem möten med referensgruppen med arbetsmarknadens parter. Två möten har ägt rum med referensgruppen bestående av arbetsmarknadens parter på branschnivå för de i tilläggsdirektivet (*bilaga 5*) särskilt utvalda näringsgrenarna. Delegationen har även avseende uppdraget att föreslå en aktör som ska utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling haft ett möte med den expertgrupp med nationalekonomer som knutits till delegationen. Delegationen har därutöver haft löpande kontakter med ledamöter, experter, sakkunniga och referensgruppsledamöter.

Delegationen har även haft möten med bland andra företrädare för Advokatsamfundet, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bankinitiativet Hållbar Byggbransch, Bolagsverket, Byggföretagen, Diskrimineringsombudsmannen, Fair Play Bygg, Fastighetsmäklarinspektionen, Heuni, ID06, Kommunal, Tord af Klintberg vid KTH, Landsorganisationen i Sverige (LO), Livsmedelsföretagen och arbetsgivare i bärbranschen, universitetslektor Isabel Schoultz vid Lunds universitet, Migrationsverket, Myndigheten för arbetsmiljökunskap (Mynak), Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Socialstyrelsen, Svenska Taxiförbundet, Svenskt Näringsliv, Taxi Stockholm 15 00 00 AB, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Transportföretagen, Unionen, Upphandlingsmyndigheten, Utbetalningsmyndigheten, Veidekke Entreprenad AB och Östersjöstaternas råd.

Delegationen har vidare besökt riksdagens arbetsmarknadsutskott och deltagit vid ett flertal seminarier, bland annat ett seminarium om arbetslivskriminalitet som arrangerades inom ramen för Nordiska ministerrådet, vid Persontrafik 2024, Ratio och under Almedalsveckan. Delegationen har även deltagit vid regeringens arbetsmiljöforum och rådet mot organiserad brottslighet. Delegationen har även deltagit i Initiativet MUR (Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter), ett nätverk som består av 25 myndigheter som arbetar för att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Delegationen har även haft möten med andra för området relevanta utredningar, såsom Miljöstraffrättsutredningen (M 2022:04), 2022 års skatteförfarandeutredning (Fi 2022:16), Produktivitetskommissionen (Fi 2023:03), utredningen om en Översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering (Fi 2023:08), utredningen om en god arbetsmiljö för ett förändrat arbetsliv (A 2024:05) och utredningen om rättsliga biträden och rättegångskostnader – skärpt kostnadskontroll, ökat förtroende för offentliga försvarare och stärkta rättigheter för enskilda (Ju 2024:06).

Delegationen har verkat samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet bland annat genom de kontakter och möten som delegationen har redogjort för ovan, samt genom de uppdrag i övrigt som åligger delegationen och som redovisas i delegationens betänkanden.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i tio kapitel. I kapitel 1 finns författningsförslag. Kapitel 2 behandlar delegationens uppdrag och arbete. I kapitel 3 behandlas arbetslivskriminella upplägg och organiserad brottslighet. I kapitel 4 behandlas näringsgrenar med hög risk för arbetslivskriminalitet och i kapitel 5 reglerade yrken. I kapitel 4 och 5 redogörs även för ett antal framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet från såväl Sverige som andra europeiska länder. I kapitel 6 redogörs samlat för delegationens förslag på åtgärder mot arbetslivskriminalitet. I kapitel 7 behandlas delegationens förslag på hur arbetet mot arbetslivskriminalitet bör bedrivas långsiktigt. I kapitel 8 be-

handlas delegationens överväganden när det gäller tidpunkten för ikraftträdande av lämnade författningsförslag och behovet av övergångsbestämmelser. I kapitel 9 finns en konsekvensbeskrivning och i kapitel 10 en författningskommentar.

3 Arbetslivskriminella upplägg och organiserad brottslighet

3.1 Inledning

För en stor majoritet arbetstagare och arbetsgivare bör arbetslivet i Sverige kunna beskrivas som välfungerande. Arbetsmarknaden domineras av aktörer som har goda avsikter och strävar efter ordning och reda. De allra flesta som driver företag följer lagar och regler. Men i särskilt vissa näringsgrenar möter många arbetstagare och seriösa företagare en annan situation. Som delegationen har beskrivit i tidigare betänkanden har regeringen, arbetsmarknadens parter, myndigheter kommuner och regioner, företag och andra aktörer sedan flera år tillbaka noterat en oroande utveckling i samhället som på senare tid kommit att benämnas arbetslivskriminalitet.

Delegationen har fått i uppdrag att bland annat analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i vissa näringsgrenar samt att kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet. I detta kapitel lämnas en bakgrund i dessa delar på så sätt att det till att börja med översiktligt redogörs för arbetslivskriminella upplägg och förfaranden som inte kan sägas vara specifika för någon särskild näringsgren utan förekommer i samtliga riskbranscher för arbetslivskriminalitet i någon form och utsträckning. Vidare lämnas i avsnitt 3.3 en översiktlig beskrivning av förhållandet mellan arbetslivskriminalitet och den organiserade brottsligheten. I kapitel 4 behandlas de olika näringsgrenarna separat och i anslutning till respektive näringsgren beskrivs vilka arbetslivskriminella upplägg som utmärker respektive näringsgren och hur kopplingarna till den organiserade brottsligheten ser ut i respektive näringsgren. I kapitel 6 behandlar delegationen vilka åtgärder som kan övervägas för att komma till rätta med arbetslivskriminaliteten i Sverige.

3.2 Upplägg som förekommer i flera branscher

3.2.1 Vad menas med arbetslivskriminella upplägg?

I de tilläggsdirektiv som delegationen har fått används begreppet arbetslivskriminella upplägg. Arbetslivskriminella upplägg bör enligt delegationen förstås som förfaranden där en verksamhetsutövare medvetet och på ett kvalificerat sätt bryter mot regler eller avtal i arbetslivet och därigenom på ett otillbörligt sätt ökar sina intäkter eller minskar sina kostnader. Detta ligger i linje med den definition av arbetslivskriminalitet som delegationen har tagit fram. Enligt definitionen är arbetslivskriminalitet kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal, och som rör arbetslivet. Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska särskilt beaktas om förfarandet innebär att arbetstagare utnyttjas, innebär att konkurrensen snedvrids, utförs i organiserad form eller systematiskt, eller är av allvarlig eller omfattande karaktär.¹ För att det ska vara fråga om ett arbetslivskriminellt upplägg bör det alltså vara fråga om förfaranden som är kvalificerade på något sätt. Det handlar inte om att arbetsgivare vid något enstaka tillfälle gör något mindre fel.

Det är här värt att erinra om att arbetslivskriminella upplägg, enligt delegationens definition, inte är begränsade till kriminella förfaranden. Som nämnts kan även brott mot avtal som rör arbetslivet utgöra arbetslivskriminalitet.² Arbetslivskriminalitet kan alltså omfatta även överträdelser av regler som andra än de samverkande myndigheterna ansvarar för.³

Det finns en stor variation bland de arbetslivskriminella uppläggen och förfarandena. Ett upplägg kan utgöra en kombination av förfaranden, som innebär överträdelser av olika regelverk eller avtal som rör arbetslivet. Ett upplägg kan också bestå av att en verksamhetsutövare systematiskt använder sig av ett förfarande, det vill säga bryter mot ett visst regelverk. Det centrala bör enligt delegationen vara att verksamhetsutövaren genom upplägget på ett medvetet och otillbörligt sätt ökar sina intäkter eller minskar sina kostnader.

I ett arbetslivskriminellt upplägg kan det också finnas inslag eller beståndsdelar som i sig inte innebär överträdelser av regelverk eller avtal som direkt kan sägas röra arbetslivet men som ändå är centrala

¹ SOU 2022:36, s. 55.

² SOU 2022:36, s. 80 f.

³ SOU 2022:36, s. 75 f.

för att upplägget ska fungera. Enligt delegationen är det rimligt att titta även på sådana inslag. Det kan nämligen vara så att åtgärder som tar sikte på sådana inslag kan vara effektiva när det gäller att motverka komplexa arbetslivskriminella upplägg. Som delegationen tidigare uttalat bör berörda aktörer genom alla tillgängliga medel rikta åtgärder mot verksamhetsutövare, branscher och områden där det finns risk för att det förekommer eller kommer att förekomma arbetslivskriminalitet.⁴ Som exempel kan nämnas att ett tänkbart upplägg skulle kunna vara att förvärva ett befintligt bolag och genom detta bolag anställa personer för arbete under uppenbart orimliga villkor. Själva övertagandet av ett företag är i vissa fall en förutsättning för ett visst arbetslivskriminellt upplägg. Åtgärder som stärker kontrollen vid förvärv eller bildande av företag kan därför vara effektiva för att motverka arbetslivskriminalitet.

3.2.2 En översiktlig beskrivning av typiska inslag i arbetslivskriminella upplägg

Det finns en stor variation bland de inslag och förfaranden som kan ingå i ett arbetslivskriminellt upplägg. I det följande nämns vissa tänkbara inslag och förfaranden särskilt.⁵ Redogörelsen skulle kunna beskrivas som det upplägg den aktör som ville skapa förutsättningar för att uppnå maximal otillbörlig fördel skulle använda sig av. Det är dock viktigt att understryka att redogörelsen inte på något sätt är uttömmande och att det finns en risk med att fokusera alltför mycket på vad som anses som etablerade former av upplägg. Arbetslivskriminella upplägg kan vara komplexa och begås av snabbfotade aktörer som med lätthet hittar nya, mindre etablerade, sätt att kringgå lagar och regler. Det är viktigt att samhället har en beredskap för att möta detta.

Det kännetecknande för arbetslivskriminalitet är att någon eller några använder en verksamhet, exempelvis ett företag, en förening eller en stiftelse, som ett verktyg för att begå brott eller bryta mot andra författningar och avtal. Ett arbetslivskriminellt upplägg kan alltså börja med att det tillskapas en verksamhet som ger sken av att vara seriös. I vissa fall förutsätter det arbetslivskriminella upplägget

⁴ SOU 2022:36, s. 96.

⁵ Delegationen har i tidigare betänkanden redogjort för exempel på förfaranden som kan nämnas arbetslivskriminalitet och på typiska inslag i komplexa upplägg, se t.ex. SOU 2022:36, s. 61 f.

också att verksamhetsutövaren skaffar sig tillträde till en marknad, eventuellt i strid med de bestämmelser som gäller för ett sådant tillträde.

När det finns en verksamhet på plats kan verksamhetsutövaren ingå tjänsteavtal. Det kan ske genom deltagande i upphandlingar eller genom andra typer av affärsöverenskommelser.

I nästa steg kan företaget knyta till sig arbetstagare för att utföra det arbete som företaget har åtagit sig. Det kan vara fråga om personer i en utsatt position och som därför är lättare att utnyttja. Det kan vara så att aktören har kontakter i andra länder och får personer att komma till Sverige under löfte om anställning. I detta skede sker det ofta överträdelse av bestämmelser om utländsk arbetskraft i Sverige. Det är också vanligt att arbetstagarna inte får de arbetsvillkor eller arbetsförhållanden de har rätt till enligt lag och avtal.

Verksamhetsutövaren kan också vinna otillbörliga konkurrensfördelar genom skatteundandragande.

Vidare kan aktören få in medel genom att felaktigt använda sig av statliga stöd, till exempel arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

När verksamhetsutövaren gjort vinster på de arbetslivskriminella förfarandena kan olika åtgärder vidtas för att skapa ett till synes legitimt ursprung för brottsvinsterna genom penningtvätt. Det förekommer att andra aktörer, ofta kallade möjliggörare, deltar i penningtvättsåtgärderna, exempelvis revisorer och fastighetsmäklare.

En verksamhetsutövare som på något sätt brutit mot författningar eller avtal har intresse av att försvåra att det upptäcks av de aktörer som har i uppdrag att utöva kontroll och tillsyn. I det syftet kan åtgärder vidtas, exempelvis genom att använda bulvaner, felaktig folkbokföring eller genom att i en byggentreprenad anlita underentreprenörer bara i syfte att försvåra övervakning och kontroll.

Slutligen kan det ingå i ett arbetslivskriminellt upplägg att låta en verksamhet gå i konkurs. Därigenom kan verksamhetsutövaren bland annat undgå ansvaret att betala löner till de anställda och utnyttja den statliga lönegarantin. Det händer också att verksamhetsutövaren därefter skapar eller förvärvar ett nytt bolag och återigen ägnar sig åt arbetslivskriminella upplägg på motsvarande sätt som beskrivits ovan.

Ur denna översiktliga beskrivning av typiska inslag i komplexa arbetslivskriminella upplägg kan härledas vissa sakområden som kan sägas vara generella för arbetslivskriminella upplägg i samtliga riskbranscher. Dessa sakområden behandlas närmare i avsnitt 3.2.3–3.2.9.

3.2.3 Bolag som brottsverktyg

Som nämnts är det kännetecknande för arbetslivskriminalitet att man använder en verksamhet, exempelvis ett företag eller en stiftelse, som brottsverktyg.

I ett arbetslivskriminellt upplägg kan det tillskapas en verksamhet som ger sken av att vara seriös. I ett upplägg kan det ingå att starta ett nytt företag eller att ta över ett existerande bolag som saknar anmärkningar. Genom detta bolag kan personer anställas som förmås arbeta under uppenbart orimliga villkor och det kan också begås andra arbetslivskriminella handlingar. Därigenom kan ekonomisk vinning uppnås på ett otillbörligt sätt. Det händer att sådana bolag förmedlas av oseriösa företagsförmedlare.⁶ Oseriösa aktörer kan vidare genom att rapportera oriktiga eller missvisande uppgifter skapa förutsättningar för att använda företag för arbetslivskriminella syften. Det handlar särskilt om att det anmäls målvakter eller falska identiteter som företrädare för framför allt aktiebolag.⁷

Själva förvärvet av ett företag saknar i sig direkt koppling till arbetslivet men kan sägas utgöra ett inslag i arbetslivskriminella upplägg. Åtgärder som gör det svårare för oseriösa aktörer att överta företag kan därför vara effektiva för att motverka vissa arbetslivskriminella upplägg.

3.2.4 Ingående av tjänsteavtal

Ingående av tjänsteavtal kan ske genom deltagande i upphandlingar eller på annat sätt. Att ingå tjänsteavtal utgör i sig inte arbetslivskriminalitet men arbetslivskriminell verksamhet bedrivs ofta inom ramen för verksamhet som har upphandlats av någon offentlig eller privat aktör.

När staten, regioner och kommuner ska välja tjänsteleverantör gäller relativt komplicerade upphandlingsregler som ska säkerställa att inga ovidkommande hänsyn tas när det allmänna väljer utförare av en tjänst. Hur offentliga upphandlingar genomförs och hur utförandet av upphandlade tjänster följs upp beskrivs ofta som viktiga komponenter för att förhindra förekomsten av bland annat arbetslivskriminalitet.

⁶ Svenska Bankföreningen (2024).

⁷ Jfr SOU 2023:34, s. 249 f.

Det förs ofta fram att oseriösa och ibland rent kriminella aktörer får delta i offentliga upphandlingar trots att de enligt bestämmelserna om obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunder ska eller får uteslutas från att delta. Som obligatorisk uteslutningsgrund gäller att anbudsgivaren eller företrädare för anbudsgivaren tidigare har gjort sig skyldig till exempelvis viss grov organiserad brottslighet, korruptionsbrott, terrorbrott, bedrägeri, penningtvätt eller människohandel. För närvarande kan det dock finnas rättsliga hinder för den upphandlande myndigheten att skaffa sig nödvändig information. En utredning har under 2023 lämnat ett antal förslag som syftar till att komma till rätta med en del av de problemen.⁸

Det lyfts vidare fram att oseriösa aktörer ofta tilldelas offentliga kontrakt genom att erbjuda tjänsten till ett pris som inte är rimligt om tjänsteleverantören ska följa lagar och avtal på bland annat arbetslivsområdet. Upplägget är alltså i sådana fall att se till att tilldelas det offentliga kontraktet genom att erbjuda tjänsten till ett lågt pris, för att sedan utföra tjänsten med vinst genom att exempelvis tillämpa dåliga arbets- och anställningsvillkor för arbetstagarna eller strunta i att följa arbetsmiljölagens skyddsregler.

Också när privata aktörer väljer utförare av en tjänst kan ett upplägg för oseriösa aktörer vara att få kontraktet genom att verka seriöst och erbjuda tjänsten till ett lågt pris, för att sedan utföra tjänsten på ett sätt som inte sker i enlighet med lagar och regler.

3.2.5 Utländska företag och utländsk arbetskraft

Utländsk arbetskraft

Delegationen har tidigare konstaterat att det i hög grad är utländsk arbetskraft som riskerar att utnyttjas på svensk arbetsmarknad.⁹ Det ska dock understrykas att utländska arbetstagare inte är en homogen grupp. I gruppen finns både personer som behöver ett arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige och sådana som får arbeta här utan krav på sådant tillstånd. Som exempel på personer som inte behöver något särskilt tillstånd för att arbeta här kan nämnas EU-medborgare och personer som är varaktigt bosatta i ett annat EU-land. Andra exempel är personer som har fått ett permanent uppehållstillstånd i Sverige och

⁸ Se SOU 2023:43 och avsnitt 6.14.2.

⁹ SOU 2023:8, s. 123.

utlännningar som har status av asylsökande, i det senare fallet under förutsättning att Migrationsverket har utfärdat ett så kallat AT-UND (undantag från kravet på att ha arbetstillstånd).

Också anhöriga till arbetstagare och skyddsbehövande som har rätt att vistas och arbeta i Sverige kan själva ha rätt att arbeta här i landet utan att det behövs något särskilt tillstånd.

De personer som normalt behöver ett särskilt tillstånd för att få arbeta i Sverige är – något förenklat – medborgare i länder utanför EES eller Schweiz som kommer till Sverige i syfte att arbeta. För att ett arbetstillstånd ska beviljas ställs i dessa fall normalt krav på att anställningen gör det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.¹⁰

Arbetstagare som vistas illegalt i Sverige och arbetar utan ett erforderligt arbetstillstånd brukar lyftas fram som den allra mest utsatta gruppen när arbetslivskriminalitet diskuteras. Också arbetstagare som i och för sig har erforderliga uppehålls- och arbetstillstånd kan i vissa fall befinna sig i en mer utsatt situation än arbetstagare som inte behöver något tillstånd alls.

Vid myndighetsgemensamma kontroller som har genomförts för att motverka arbetslivskriminalitet förekommer det utländsk arbetskraft utan erforderligt arbetstillstånd.¹¹ Av en kartläggning som Utredningen om arbetskraftsinvandring redovisade i betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) framgår att tillstånd och handlingar som visas upp vid kontroller är äkta men baseras på felaktiga uppgifter. Där framgår också att det förekommer att utlännningar som behöver ett arbetstillstånd för att arbeta i Sverige får betala arbetsgivaren för att få ett anställningserbjudande och att kostnaden för tillståndet ofta konstrueras som en skuld till arbetsgivaren som arbetstagaren ska betala tillbaka under sin vistelse.¹²

Här kan också nämnas brottet organiserande av människosmuggling, som utvidgades 2022 på så sätt att även tillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter omfattas.¹³

¹⁰ 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), se vidare bl.a. avsnitt 6.5 och 6.6.

¹¹ Se exempelvis Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 17 f. och 27 samt Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 14.

¹² SOU 2021:88, s. 12 och 169 f.

¹³ Prop. 2021/22:134.

Brister i utstationerande arbetsgivares anmälningsskyldighet

Med utstationering av arbetstagare menas enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare – lite förenklat – att ett tjänsteföretag som är etablerat i ett annat land tillfälligt sänder arbetstagare till Sverige för att arbeta inom ramen för företagets tjänsteutövning här. En utstationerad arbetstagare är alltså en arbetstagare som per definition endast befinner sig tillfälligt i Sverige för att arbeta här för en utländsk arbetsgivares räkning.

Konsekvensen av att det handlar om en utstationering är att vissa svenska lagregler på det arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga området ska tillämpas på de utländska arbetstagarna, trots att egentligen ett annat lands lagstiftning är tillämplig på deras anställningsavtal. Sker utstationeringen från ett annat EES-land eller Schweiz får svenska arbetstagarorganisationer vidta stridsåtgärder bara i syfte att genomdriva krav på att genom kollektivavtal reglera vissa uppräknade villkorstyper, exempelvis om lön och minsta antal semesterdagar.

Vid en utstationering i Sverige är det utstationerande företaget skyldigt att anmäla utstationeringen till Arbetsmiljöverket, med uppgift bland annat om under vilken period utstationeringen beräknas pågå, vilka de utstationerade arbetstagarna är och hur företaget kan kontaktas.¹⁴

Om en utstationering anmäls eller inte saknar självständig betydelse för om det rättsligt sett handlar om en utstationering eller inte. Utstationeringsregistrets främsta funktion är att ge arbetstagarorganisationer och svenska myndigheter kunskap om att det utstationerande företaget bedriver verksamhet i Sverige, bland annat för att arbetstagarorganisationer ska kunna framställa krav på kollektivavtal. Sker ingen anmälan kan det alltså få konsekvenser när det gäller om villkor enligt svenska kollektivavtal tillämpas på de utstationerade arbetstagarna.

Utstationerande företag har också andra skyldigheter, som att utse en kontaktperson och anmäla henne eller honom till Arbetsmiljöverket.¹⁵

¹⁴ 29 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) och 8 § förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare.

¹⁵ 32 § utstationeringslagen.

Brister i fullgörandet av skyldigheterna enligt utstationeringsregleringen tillhör sådant som upptäcks inom ramen för de samverkande myndigheternas kontroller.¹⁶

När det gäller utstationering av förare inom vägtransportsektorn finns det särskilda bestämmelser, se vidare avsnitt 4.4.1 och 6.10. I avsnitt 6.10.2 behandlas delegationens överväganden när det gäller sanktionsavgifterna inom utstationeringsområdet.

3.2.6 Utnyttjande av arbetskraft

En central del i arbetslivskriminella upplägg

En central del av arbetslivskriminaliteten handlar om att arbetsgivare utnyttjar arbetskraft genom att bryta mot lagar och avtal i arbetslivet för att minska sina kostnader och vinna konkurrensfördelar. Inom den del av arbetslivskriminaliteten som rör utnyttjande av arbetskraft faller en rad olika upplägg och förfaranden som innefattar både sådant som är brottsligt och sådant som innebär överträdelser av andra lagar och regler i arbetslivet. Det handlar bland annat om överträdelser av regler om arbetstid, arbetsmiljö och semester samt om människohandel och människoexploatering. Till denna del hör också att arbetsgivare inte uppfyller avtalade villkor om lön och andra anställningsvillkor.

Som anges ovan är det framför allt utländsk arbetskraft som riskerar att utnyttjas på svensk arbetsmarknad. Även andra grupper, såsom ungdomar och personer med tillfälliga anställningar, riskerar att exploateras på svensk arbetsmarknad. Risken för utnyttjande ökar när arbetstagare har svårare att få fotfäste på arbetsmarknaden eller att tillvarata sina rättigheter. Den migrationsrättsliga statusen är en av de faktorer som har betydelse för arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden i stort och för arbetstagarens beroendeställning i förhållande till arbetsgivaren. De som kommer till Sverige som irreguljära migranter hör till de grupper som löper störst risk att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. En närmare beskrivning av riskgrupperna finns i ett av delegationens delbetänkanden.¹⁷

¹⁶ Se SOU 2022:36, s. 72 med hänvisningar.

¹⁷ SOU 2023:8, s. 121 f.

Människohandel och människoexploatering

Till de allvarligaste formerna av arbetslivskriminalitet hör vissa former av människohandel och människoexploatering, där människor rekryteras och tvingas till tvångsarbete eller exploateras genom till exempel vilseledande eller utnyttjande av deras beroendeställning eller skyddslöshet i arbete under uppenbart orimliga villkor. En närmare beskrivning av denna typ av brottslighet finns i avsnitt 6.4.3 och i delegationsens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14), avsnitt 3.13.2.

I Polismyndighetens lägesrapport om människohandel för 2023 framgår följande. Regionkoordinatorerna har under 2023 för första gången identifierat fler utsatta inom arbetskraftsexploatering (189 personer) än inom sexuell exploatering (182 personer). De stödsökande inom ramen för det av Jämställdhetsmyndigheten finansierade nationella stödprogrammet hade främst utsatts för arbetskraftsexploatering (39 personer) följt av sexuell exploatering (12 personer). En övervägande del av arbetskraftsexploateringen skedde inom jordbruk och bärplockning (37 personer) och en majoritet av de som exploaterats kom från Thailand (34 personer). Enligt underlag från Migrationsverket noterades det under 2022 och 2023 en markant ökning av exploatering i arbete inom riskbranscher som bygg, städ, restaurang, transport och bärplockning, där bärplockningsindustrin stod för den största ökningen. Utifrån Polismyndighetens egen statistik noterades vissa skillnader i utsatthet mellan könen. Av de 41 inrapporterade fallen av arbetskraftsexploatering inom bygg omfattades tre kvinnor. Inom städbranschen eller bland de som utnyttjats inom hushållsnära tjänster, exempelvis som au pair, utgjorde motsatsvis kvinnor en klar majoritet av de utsatta. De mest utsatta grupperna för människohandel i tvångsarbete eller arbete under uppenbart orimliga villkor kom från Thailand, Uzbekistan, Ukraina, Rumänien, Nigeria, Uganda och Colombia. I huvudsak har de utsatta exploaterats inom byggbranschen, restaurangbranschen, städbranschen.¹⁸

I Polismyndighetens lägesrapport om människohandel för 2022 noterades bland annat att det hade skett en ökning av ärenden med människor som utnyttjas som hembiträden under förespeglning att det rör sig om au pair-verksamhet. Vidare angavs i rapporten att krimi-

¹⁸ Polismyndigheten (2024e), s. 11, 12, 15 och 18.

nella nätverk som ägnar sig åt arbetskraftsexploatering rekryterar arbetskraft online genom att samarbeta med rekryteringsagenter och underleverantörer för att utåt kunna presentera en till synes legal verksamhet.¹⁹

I sammanhanget kan nämnas att begreppet arbetskraftsexploatering inte är en brottsrubricering. Här används det, på samma sätt som i delegationens tidigare delbetänkanden, som samlingsbegrepp för förfaranden som innebär exploatering av arbetskraft. Det omfattar bland annat gärningar som i Sverige har kriminaliserats genom brotten människoexploatering och människohandel för tvångsarbete.²⁰

Arbets- och anställningsvillkor

Ett problem som brukar lyftas fram när arbetslivskriminalitet diskuteras är att företag tillämpar anställningsvillkor som innebär otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till seriösa företag. Det kan handla om villkor om lön och andra ersättningar, men också om boendeförhållanden och kostnader för logi.

Att exempelvis lönevillkoren är med svenska mått mätt oacceptabla kan bero på att arbetsgivaren inte har något kollektivavtal eller att arbetsgivaren inte följer villkoren i ett tecknat kollektivavtal. Den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på att det finns vissa lagfästa skyddsregler som gäller för i princip alla arbetstagare, exempelvis i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Många typer av anställningsvillkor, däribland villkor om lön, regleras dock i Sverige uteslutande i kollektivavtal eller i det enskilda anställningsavtalet. Har något kollektivavtal inte kommit till stånd sätts den nedre gränsen för nivån på den typen av villkor endast av den straffrättsliga regleringen kring människoexploatering.²¹ Det ska dock understrykas att det faktum att en arbetsgivare inte har något kollektivavtal inte behöver innebära att de villkor som tillämpas är sämre än de som brukar tillämpas i branschen.

Det har i olika sammanhang framkommit att oseriösa företag som en del i arbetslivskriminella upplägg tecknar kollektivavtal, ofta ett hängavtal, men redan från början saknar intention att tillämpa vill-

¹⁹ Polismyndigheten (2023d), s. 8 och 15.

²⁰ SOU 2023:8, s. 119 och SOU 2024:14, s. 392.

²¹ Anställningsvillkor kan även på arbetstagarens initiativ ogiltigförklaras eller jämkas med stöd av avtalslagens regler om villkoren bedöms vara oskäligen.

koren i avtalet.²² Med hängavtal menas ett kollektivavtal som hänvisar till villkoren i det centrala kollektivavtal som gäller för det aktuella arbetet och som arbetsgivaren genom hängavtalet blir bunden av utan att själv gå med i den avtalsslutande arbetsgivarorganisationen.

Den nu beskrivna typen av förfaranden bör vara särskilt gångbara när det gäller företag som endast tillfälligt verkar i Sverige, exempelvis i en byggentreprenad där arbetstagare utstationeras i Sverige. När väl kollektivavtalsbrottet eventuellt upptäcks och det har drivits en rättslig process kan företaget redan ha lämnat Sverige eller upphört att existera.

Ett annat upplägg som har lyfts fram är att arbetstagaren i efterhand betalar tillbaka delar av en tidigare utbetald lön till arbetsgivaren.²³ Upplägget kan ha inslag av hot och andra påtryckningsmedel från arbetsgivarens sida men det kan också från början mellan arbetsgivaren och arbetstagaren ha avtalats om att en viss del av en utbetald lön ska återbetalas efter en viss tid.

Upplägget innebär att arbetsgivaren ser ut att följa lagar och avtal, medan verkligheten är en annan. Upplägget gör det svårt för fackliga organisationer att övervaka och kontrollera att kollektivavtalets villkor efterlevs i praktiken. Det kan också vara svårt att genomdriva krav på skadestånd för avtalsbrottet om det upptäcks, särskilt om företaget har lämnat landet eller kanske till och med har upphört att existera.

Upplägget kan också syfta till att vilseleda Migrationsverket i fall där det krävs arbetstillstånd och därmed en viss nivå på bland annat lönen för arbetstagaren. Ytterligare ett syfte kan vara att vilseleda upphandlande myndigheter i fall där det finns kontraktsvillkor om att en viss nivå på lön ska tillämpas när den upphandlade tjänsten utförs. Upplägget kan vidare användas av arbetsgivare för att undvika att ställas till svars för människoexploatering, nämligen i fall där arbetstagaren öppet erhåller en lön som verkar rimlig men sedan dolt för myndigheterna betalar tillbaka lön i sådan utsträckning att lönevillkoren i praktiken är uppenbart orimliga.²⁴

²² Se exempelvis Bygghandelskommissionen (2022), s. 143 f.

²³ Se exempelvis Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 24 och SOU 2024:14, s. 198 med hänvisningar.

²⁴ Se vidare avsnitt 6.4.5.

Överträdelse av regler om arbetsmiljö och arbetstid

Även överträdelser av arbetsmiljöregelverket och regelverket om arbetstid kan utgöra arbetslivskriminalitet. Bestämmelser om arbetsmiljö finns bland annat i arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och i Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS). Brott mot vissa bestämmelser i arbetsmiljöregelverket är belagda med straffansvar, andra med sanktionsavgifter. Bestämmelser om arbetstid finns bland annat i arbetstidslagen (1982:673). För transportsektorn gäller vissa särskilda bestämmelser om väg-arbetstid, kör- och vilotider med mera. Undersökningar visar att många arbetsgivare upplever att man i vissa branscher tvingas bryta mot arbetsmiljö- och arbetstidsregler för att kunna konkurrera.²⁵

Arbetsmiljöverket har tillsynsansvaret över att arbetsmiljölagens och – som utgångspunkt – arbetstidslagens regler följs på svenska arbetsplatser. Myndigheten har ett antal offentlighetsrättsligt sanktionerade verktyg för att se till att regleringen följs och kan bland annat besluta om förelägganden om åtgärder eller om förbud i verksamheten. Sådana beslut förenas i regel med vite. Som nämnts ovan är vissa bestämmelser i lagstiftningen straffsanktionerade. I fall där dödsfall eller kroppsskada har inträffat eller fara för annan har framkallats med koppling till att arbetsgivaren har brutit mot sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagen kan det dessutom vara fråga om arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken. Arbetsmiljöbrott utreds av polisen och faller under allmänt åtal, varför även Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kan sägas ha ett visst tillsynsansvar över att arbetsmiljölagsstiftningens regler följs.

Upplägg med så kallade falska egenföretagare – plattformarbete med mera

Det har under senare år skett en strukturomvandling på arbetsmarknaden som går under olika benämningar, exempelvis delningsekonomi, plattformsekonomi och gig-ekonomi.²⁶ Arbeta via en digital arbetsplattform innefattar ett trepartsförhållande mellan aktörerna beställare, utförare och det mellanliggande digitala plattformsföretaget. Utföraren kan vara anställd av plattformsföretaget, vara anställd

²⁵ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 10.

²⁶ Se t.ex. SOU 2017:24, s. 191 f. och SOU 2021:55, s. 112.

av eller fakturera via ett egenanställningsföretag, eller vara egenföretagare. En del plattformsföretag anställer alltså dem som utför tjänsterna. Längden på anställningarna kan variera. Oftast är utförarna av plattformsarbete dock inte formellt anställda av de plattformsföretag de arbetar genom utan är egenföretagare eller egenanställda.²⁷

Den strukturomvandling som berörs här pågår inte bara i Sverige. Den har berörts i flera rättsakter från EU och den 23 oktober 2024 antogs ett nytt direktiv om förbättrade arbetsvillkor för plattformsarbete.²⁸ Syftet med direktivet är att förbättra arbetsvillkoren och skyddet av personuppgifter i plattformsarbete genom bland annat införande av åtgärder för att underlätta fastställande av korrekt sysselsättningsstatus för personer som utför plattformsarbete.²⁹

Det är viktigt att understryka att det inte utgör arbetslivskriminalitet att bedriva verksamhet via digitala plattformar eller att anlita egenföretagare i en verksamhet. I vissa fall är dock personerna som utför tjänster i själva verket att betrakta som arbetstagare och de är då så kallade falska egenföretagare. Användandet av falska egenföretagare kan vara ett sätt att på ett otillbörligt sätt undvika att ta arbetsgivaransvar och att följa den arbetsrättsliga lagstiftningen.

3.2.7 Skatter och avgifter

Undandragande av skatter och avgifter ingår ofta i arbetslivskriminella upplägg

De branscher där det finns stor risk för arbetslivskriminalitet präglas också av skatteundandragande. Det framkommer bland annat i de samverkande myndigheternas lägesrapporter.³⁰ Att företag eller enskilda individer inte betalar rätt skatt eller sociala avgifter kan vara en del i arbetslivskriminella upplägg. Att så kallad svart arbetskraft används i en verksamhet och företaget underlåter att betala skatt på sina inkomster snedvrider konkurrensen. Betalas inte sociala avgifter in till

²⁷ SOU 2022:45, s. 80. Frågan om vad som kan beskrivas som plattformsföretag ska anses vara arbetsgivare har prövats i några rättsfall från kammarrätten i Göteborg. I två mål ansågs bolagen inte vara arbetsgivare, se Kammarrätten i Göteborgs avgöranden den 19 november 2021 i mål nr 4120-21 respektive den 9 december 2021 i mål nr 6394-21. En annan bedömning gjordes i Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 29 november 2024 i mål nr 7245-23.

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/2831 av den 23 oktober 2024 om förbättrade arbetsvillkor för plattformsarbete. Se även bl.a. skäl 8 i direktiv (EU) 2019/1152 och skäl 11 i direktiv (EU) 2022/2041.

²⁹ Artikel 1 i direktiv (EU) 2024/2831.

³⁰ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 17 och SOU 2022:36, s. 64 f.

det socialförsäkringssystem arbetstagaren tillhör riskerar han eller hon att gå miste om det skydd systemet finns till för att tillhandahålla.

Som delegationen har beskrivit i tidigare betänkanden sker arbetslivskriminalitet som rör skatter och avgifter främst i form av oredovisade löner och i form av underrapportering av löner eller av antal arbetade timmar. Med oredovisade löneinkomster menas här inkomst från anställning som betalas ut med anledning av ett avtal om arbete och som är underlag för arbetsgivaravgifter, men som inte har redovisats till Skatteverket.³¹

Historiskt har en stor del av skatteundandragandet i vissa branscher, till exempel restaurang- och skönhetssektorn, varit kopplat till kontantbetalningar som undanhållits från beskattning och sedan använts för utbetalning av svarta löner. I branscher där betalning främst sker genom fakturering krävs andra metoder för att frigöra pengar till svarta löner, till exempel användning av osanna fakturor. Den minskande användningen av kontanter har förändrat möjligheterna för företag inom traditionella kontanthandelsbranscher att undanhålla inkomster, vilket kräver att även de behöver byta metod för att undanhålla inkomster från beskattning. Det kan ske genom osanna fakturor, men även genom betalning till privata Swishkonton eller någon annan form av digital betaltjänst.³²

Särskilt om undandragande av skatt i gränsöverskridande situationer

Något förenklat ska alla personer som utför arbete i Sverige också betala skatt här i landet på sina inkomster från arbetet. För personer som är bosatta utomlands och har svag anknytning till Sverige gäller att de är begränsat skattskyldiga och kan då få betala en särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK-skatt) på arbete som de utför i Sverige.³³

Undantagna från kravet att betala skatt i Sverige är – återigen lite förenklat – utomlands bosatta personer som vistas i Sverige under en sammanlagd tid om högst 183 dagar under en tolv månaders period när det gäller lön som betalas ut av en arbetsgivare som har sin hemvist

³¹ SOU 2023:8, s. 211.

³² Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 17 och Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 25.

³³ Se lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

utomlands.³⁴ Det handlar typiskt sett om det fallet att en arbetstagare är utstationerad i Sverige, under förutsättning att han eller hon inte vistas här längre än 183 dagar under en tolv månadersperiod. Sedan den 1 januari 2021 gäller undantaget från skattskyldighet enligt den nu beskrivna så kallade 183-dagarsregeln inte när den utländska arbetsgivaren är ett bemanningsföretag och arbetstagaren hyrs in för att arbeta i Sverige.

183-dagarsregeln gäller inte heller när den utbetalade lönen belastar ett fast driftställe i Sverige. I inkomstskattelagen (1999:1229) definieras fast driftställe som en stadigvarande plats för verksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs.³⁵ Frågan om en verksamhet bedrivs från ett fast driftställe i Sverige har också avgörande betydelse för om inkomsten från verksamheten som sådan ska beskattas i Sverige eller i ett annat land. En verksamhet anses normalt som stadigvarande – och uppfyller därmed ett av kraven för att anses bedrivas på ett fast driftställe – när den pågår i sex månader eller mer. För byggverksamhet finns det emellertid i skatteavtal ofta regler som innebär att verksamheten anses vara stadigvarande i Sverige först när den pågår i mer än 12 månader.

En problematik som har lyfts fram i olika sammanhang är att särskilt utländska byggföretag ofta inte anmäler till Skatteverket att de har ett fast driftställe i Sverige.³⁶ På så sätt kan företaget undvika att betala skatt i Sverige samtidigt som det kanske inte heller betalar skatt i sitt etableringsland. Arbetstagare som har utstationerats för att arbeta för arbetsgivarens räkning i en entreprenad kan å sin sida åberopa 183-dagarsregeln för att undgå att betala skatt i Sverige och kanske inte heller betalar någon skatt i hemlandet. Denna typ av upplägg riskerar att snedvrider konkurrensen till nackdel för skötsamma företag.

Fusk med A1-intyg om socialförsäkringstillhörighet

Det finns ett EU-regelverk som syftar till att hantera frågan om vilket av flera tänkbara socialförsäkringssystem som personer inom EU ska anses tillhöra. Utgångspunkten är att en arbetstagare eller en egenföretagare tillhör socialförsäkringssystemet i det land där arbetet utförs, vilket innebär att avgifter för socialförsäkringen ska betalas enligt det

³⁴ 5 a § lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

³⁵ 2 kap. 29 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229).

³⁶ Se bland andra Byggmärknadskommissionen (2022), s. 136.

landets reglering.³⁷ Utförs arbetet i Sverige ska alltså sociala avgifter betalas i Sverige av arbetstagarens arbetsgivare och arbetstagaren ska ges det skydd som följer av den svenska socialförsäkringen.

Det finns dock särskilda regler om vad som ska gälla vid så kallad utsändning av arbetstagare från ett medlemsland till ett annat. Begreppet utsändning överensstämmer inte helt med begreppet utstationering enligt utstationeringsregleringen, men det bör vara vid just utstationering av arbetstagare som en tillämpning av regleringen främst aktualiseras.

I korthet innebär regleringen att en arbetstagare som sänds ut av en arbetsgivare som normalt bedriver verksamhet i en medlemsstat för att arbeta för arbetsgivarens räkning i en annan medlemsstat under vissa förutsättningar kan kvarstå i ursprungslandets socialförsäkringssystem.³⁸ För att det ska handla om en utsändning i regleringens mening ska arbetet i utsändningslandet inte förväntas pågå i mer än 24 månader. Det finns vissa ytterligare omständigheter som kan användas vid bedömningen av om det handlar om en utsändning i EU-förordningens mening eller inte, exempelvis vilken omsättning arbetsgivaren har i ursprungslandet jämfört med i det land till vilket utsändningen sker.

Systemet inom EU är uppbyggt på så sätt att det är den behöriga myndigheten i ursprungslandet som bedömer frågan om en arbetstagare ska kvarstå i landets socialförsäkringssystem eller inte. Bedömer myndigheten att så är fallet ska den utfärda ett så kallat A1-intyg som måste accepteras av myndigheterna i det land till vilket utsändningen sker. Så länge A1-intyget är giltigt kan det alltså inte bortses från av någon myndighet i ett annat EU-land, även om intyget bedöms vara utfärdat på felaktiga grunder.

Genom upplägg där A1-intyg används på ett felaktigt sätt kan arbetsgivaren slippa att betala några sociala avgifter alls och kan därigenom skaffa sig otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till skötsamma företag, såväl svenska som utländska. Arbetstagaren själv riskerar att stå utan skydd vid exempelvis sjukdom eller olycksfall.

³⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (883-förordningen).

³⁸ Se artikel 12 i 883-förordningen.

3.2.8 Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen

En viktig del av arbetslivskriminaliteten rör missbruk av välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Det finns flera former av stöd, förmåner och andra ersättningar inom välfärdssystemen som kan missbrukas inom ramen för arbetslivskriminalitet. Det kan till exempel handla om arbetsgivare som missbrukar olika anställningsstöd eller den statliga lönegarantin. Det kan också vara fråga om arbetslivskriminalitet om en arbetstagare arbetar och samtidigt erhåller ersättning från Försäkringskassan eller arbetslöshetsförsäkringen. Det förekommer även falska kontroll- och inkomstuppgifter, som utgör grunden för storleken på ersättningar från välfärdssystemen. Arbetslivskriminalitet som rör otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen undergräver samhällets strukturer och legitimitet samt förtroendet för välfärdssystemen. Begreppen arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet överlappar i betydande delar varandra.

Särskilt om subventionerade anställningar

Det finns olika former av subventionerade anställningar, bland annat lönebidrag, nystartsjobb och introduktionsjobb. Syftet med subventionerade anställningar är att göra det lättare för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att få ett jobb.³⁹ Enligt tillgängliga utvärderingar tycks arbetsmarknadseffekterna för de personer som anställs med anställningsstöd vara goda.⁴⁰

Subventionerade anställningar skapar utrymme för flera förfaranden som kan utgöra arbetslivskriminalitet. En skenanställning innebär att arbete inte utförs alls eller endast i liten omfattning. För arbetsgivaren är syftet med en skenanställning att få ut ersättning från Arbetsförmedlingen. För arbetstagaren kan det vara ett sätt att kvalificera sig för stöd från andra välfärdssystem eller att få en ”vit” anställning om personen arbetar svart eller har en kriminell livsstil.⁴¹ Lönesubventionerna betalas ut till arbetsgivaren efter att denne registrerat lönen till arbetstagaren hos Skatteverket. Det är dock inte

³⁹ Se Forslund (2018) för en beskrivning av den svenska politiken när det gäller subventionerade anställningar.

⁴⁰ Engdahl och Forslund (2019).

⁴¹ Riksrevisionen (2023a), s. 24.

självlklart att arbetsgivaren betalar ut samma summa som är registrerad.⁴²

Det förekommer omfattande felaktiga utbetalningar när det gäller subventionerade anställningar. Exempelvis uppgick de upptäckta felaktiga utbetalningarna när det gäller nystartsjobb 2023 till ungefär 53 miljoner kronor, vilket utgör 1,12 procent av totalt utbetalat belopp.⁴³ Totalt betalades det 2023 ut cirka 4,7 miljarder kronor för nystartsjobb och 11 miljarder för lönebidrag.⁴⁴

I den omfattningsstudie som Ekonomistyrningsverket har gjort av närmare 50 statliga ersättningar hör lönebidrag och nystartsjobb till de fyra ersättningar som har störst andel skattade felaktiga utbetalningar.⁴⁵

3.2.9 Penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet

Inom ramen för arbetslivskriminella upplägg kan det begås ekonomisk brottslighet av olika slag, något som delegationen har beskrivit i ett tidigare betänkande.⁴⁶ Det kan handla om exempelvis bokföringsbrott, bedrägerier och ocker. Det kan också handla om penningtvätt, eftersom arbetslivskriminella aktörer kan ha ett intresse av att skapa ett till synes legitimt ursprung för vinster till följd av bland annat arbetslivskriminalitet. Det finns beskrivet i flera rapporter hur kriminella och personer som de kriminella utnyttjar ägnar sig åt penningtvätt.⁴⁷ Det förekommer att personer som tillhör vissa reglerade yrken fungerar som möjliggörare för arbetslivskriminella upplägg genom penningtvättsåtgärder, något som utvecklas i kapitel 5 och i avsnitt 6.16.

⁴² Riksrevisionen (2023a), s. 25.

⁴³ Arbetsförmedlingen (2024a), s. 61 f.

⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2024a), s. 62.

⁴⁵ Ekonomistyrningsverket (2023).

⁴⁶ SOU 2022:36, s. 73.

⁴⁷ Se t.ex. Brå (2024), Polismyndigheten (2021b) och Polismyndigheten (2024a).

3.3 Arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet

3.3.1 Uppdraget

Delegationen fick i tilläggsdirektiv, se bilaga 5, i uppdrag att kartlägga kopplingarna mellan arbetslivskriminaliteten och den organiserade brottsligheten och hur arbetslivskriminaliteten bidrar till att finansiera den kriminella ekonomin, inte minst för att åtgärder ska kunna slå hårdare mot den kriminella ekonomin och den organiserade brottsligheten i företagsmiljö.

Enligt uppdraget ska kartläggningen göras utifrån vad som framkommer i arbetet med uppdraget om arbetslivskriminalitet inom specifika näringsgrenar och reglerade yrken. Delegationen har tolkat kartläggningsuppdraget som att, utifrån befintliga skriftliga källor, men också genom information från möten med relevanta aktörer, ge en skarpare bild av på vilket sätt den organiserade brottsligheten är involverad i arbetslivskriminalitet. Finns det tecken på att vissa arbetslivskriminella upplägg i särskilt hög grad är förknippade med organiserad brottslighet? Är arbetslivskriminalitet i en viss näringsgren en viktig intäktskälla för den organiserade brottsligheten?

Den organiserade brottsligheten är mångfasetterad och föränderlig. Därför finns inga enkla förklaringsmodeller eller någon allmänt vedertagen definition som inbegriper alla dess dimensioner. I den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet har en definition tagits fram som lyfter fram fyra beståndsdelar. Det handlar om *minst två personer* som *varaktigt* över tid begår *allvarliga brott* i samarbete i syfte att uppnå *ekonomisk vinning*.⁴⁸ Delegationen har inte för avsikt att utveckla några egna definitioner eller begrepp inom detta område. Det finns många definitioner av organiserad brottslighet. Ingen kan sägas vara allmänt vedertagen. Vi förlitar oss på hur svenska myndigheter, inklusive Regeringskansliet, i dag använder begreppet.

Det finns aktörer inom den organiserade brottsligheten som är multikriminella och kan operera både nationellt och globalt. Brottsligheten kan exempelvis omfatta mord, narkotikahandel, vapenhandel, människohandel, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier eller annan ekonomisk och finansiell brottslighet.⁴⁹

⁴⁸ Skr. 2023/24:67, s. 4.

⁴⁹ Skr. 2023/24:67, s. 4.

Enligt Ekobrottsmyndigheten finns det skäl att tro att den organiserade brottsligheten i Sverige i allt högre grad ägnar sig åt ekonomisk brottslighet. Detta för att upptäcktsrisken är lägre, brottsvinsterna högre och straffsattserna lägre än för andra typer av brottslighet.⁵⁰

Den organiserade ekonomiska brottsligheten i Sverige är i hög grad gränsöverskridande och påverkad av internationella utvecklingstrender. Detta visar sig i hanteringen av brottsvinster, användningen av målvakter och företag, utnyttjandet av utländsk arbetskraft samt att brotten i vissa fall har varit styrda och organiserade av internationella brottsnätverk. Den omfattande användningen av utländska bolag, målvakter och identiteter tyder på existensen av en internationell marknad för dessa tjänster.⁵¹

En ytterligare födkrok för aktörer inom organiserad brottslighet är arbetslivskriminalitet. Kombinationen av stora löneskillnader, skillnader i system för social trygghet och de möjligheter som den fria rörligheten inom Schengenområdet innebär har bidragit till förekomsten av människoexploatering inom arbetskraftsintensiva branscher. Undandragande av skatter och avgifter liksom åsidosättande av arbetsmiljölagstiftning utsätter seriösa företag för illojal konkurrens och riskerar att slå ut dem, vilket på lång sikt kan hämma Sveriges ekonomiska tillväxt. Arbetslivskriminalitet, människohandel och människosmuggling är globalt växande problem. De riskerar att öka ytterligare i tider av ekonomisk nedgång, krig och andra kriser. Brottsligheten är i många fall organiserad och gränsöverskridande och innebär ett hänsynslöst utnyttjande av människor i utsatta situationer.⁵²

I den senaste myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet lyfts ett delvis nytt perspektiv på den organiserade brottsligheten. Där det tidigare bedömdes finnas organisatoriska, till del hierarkiska, strukturer finns i dag kriminella entreprenörer som primärt representerar sig själva. Det finns inga tydliga lojaliteter mellan dem, och samverkan sker pragmatiskt i syfte att öka brottsvinster.⁵³

⁵⁰ Ekobrottsmyndigheten (2023a), s. 6.

⁵¹ Ekobrottsmyndigheten (2020a), s. 27.

⁵² Skr. 2023/24:67, s. 5.

⁵³ Polismyndigheten m.fl. (2023), s. 19.

3.3.2 Kriminell ekonomi

På senare tid har kriminell ekonomi blivit ett viktigt begrepp inom brottsbekämpningen. I regeringens strategi mot organiserad brottslighet är ”slå sönder den kriminella ekonomin” ett av de fem viktiga mål som anges.⁵⁴

Polismyndigheten definierar kriminell ekonomi som ett system av kriminell affärsverksamhet där brottsvinster återinvesteras i nya brottsupplägg eller tvättas vita. Det är ofta en komplex blandning av illegala och legala verksamheter. Den kriminella ekonomin omfattar brott som genererar vinster från brottslig verksamhet samt brottslig hantering av vinsterna, till exempel genom penningtvätt.⁵⁵

I Sverige beräknas den kriminella ekonomin generera 100–150 miljarder kronor i brottsvinster varje år. Skatteundandragande av olika slag är den dominerande posten och uppgår till nära 100 miljarder kronor per år. Bidragsbrott, bedrägerier samt avfalls- och narkotikabrottslighet är andra viktiga delar i den kriminella ekonomin. Av brottsvinsterna från den kriminella ekonomin beräknas det att mindre än två procent återtas.⁵⁶

Den kriminella ekonomin kan också delas in i två underkategorier: den *svarta* och den *illegala* ekonomin. Den svarta ekonomin består av aktiviteter som i sig är lagliga, så som byggtjänster, men som inte rapporteras till myndigheterna av framför allt skatteskal. Den illegala ekonomin består av aktiviteter och transaktioner som inte är lagliga, såsom försäljning av illegala droger.⁵⁷

Vi kan utifrån detta konstatera att arbetslivskriminalitet till övervägande del kan hänföras till den svarta ekonomin. Arbetslivskriminalitet handlar oftast om att erbjuda lagliga tjänster, men att med hjälp av lagbrott och andra överträdelser skaffa sig lägre kostnader eller högre intäkter. Men en del av dessa lagbrott, så som människohandel, är uppenbart en del av den illegala ekonomin.

I den mån man vill kvantifiera den kriminella ekonomin är det viktigt att skilja på omsättning och vinst. Vissa typer av brott, som narkotikaförsäljning, är förknippade med stora omkostnader, medan andra, som nätbedrägerier, inte är det.

⁵⁴ Skr. 2023/24:67, s. 1.

⁵⁵ <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/kriminell-ekonomi/>. Hämtad 2024-08-16.

⁵⁶ Polismyndigheten (2024b).

⁵⁷ Rostami och Mondani (2024), s. 36.

Hela den kriminella ekonomin kan inte tillskrivas organiserad brottslighet, eftersom en stor del av välfärds- och skattebrottsligheten orsakas av enskilda individer eller organisationer.⁵⁸ Däremot kan de flesta arbetslivskriminella upplägg, och därmed en mycket stor del av de vinster som arbetslivskriminalitet genererar, ses som en del av den kriminella ekonomin. Åtgärder som motverkar arbetslivskriminalitet kommer därför även att slå direkt mot den kriminella ekonomin.

Det sägs ofta att arbetslivskriminalitet finansierar den organiserade brottsligheten.⁵⁹ Det bör inte förstås som att arbetslivskriminalitet är en form av instegsbrottslighet som används för att generera kapital som sedan kan investeras i mer lönsamma former av kriminalitet. Den riskbaserade avkastningen från många typer av arbetslivskriminalitet är antagligen väsentligt högre än från exempelvis narkotikaförsäljning. Arbetslivskriminalitet kan därför i många fall vara en form av brottslighet som är attraktiv för aktörer inom den organiserade brottsligheten som befinner sig högre upp i den kriminella näringskedjan.

3.3.3 Kopplingen mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet

Det finns på flera sätt kopplingar mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet när det gäller flera av de förfaranden och inslag i arbetslivskriminella upplägg som behandlas ovan. Myndigheternas lägesbilder har sedan flera år tillbaka visat på tydliga kopplingar mellan organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet, vanligen gällande oredovisat arbete och arbetskraftsexploatering. Det handlar framför allt om utländska arbetstagare inom arbetskraftsintensiva branscher som utnyttjas inom ramen för organiserad brottslighet.⁶⁰ Men förståelsen för hur dessa kopplingar ser ut tycks gradvis ha utvecklats. Ekonomisk vinning anses i dag vara en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet. Den centrala betydelsen av bolaget som brottsverktyg har kommit att betonas alltmer, liksom

⁵⁸ Rostami och Mondani (2024), s. 41.

⁵⁹ Se t.ex. Ekobrottsmyndigheten (2020a) och dir. 2024:26 (bilaga 5).

⁶⁰ Polismyndigheten m. fl. (2019), s. 1.

kopplingarna till de internationella brottsnätverk som är etablerade i Sverige.⁶¹

Det finns tydliga indikationer på att företag används systematiskt inom den organiserade brottsligheten och att själva syftet med företaget då kan vara att bryta mot regelverken för att tjäna eller tvätta pengar. Den organiserade brottsligheten som är kopplad till kriminella nätverk kan finansieras genom de ekonomiska vinster som på olika sätt genereras när bolag används som brottsverktyg, bland annat genom att personer får arbeta under dåliga arbetsvillkor i oseriösa företag eller utsätts för människoexploatering.⁶²

När det gäller otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen är upplevelsen inom de samverkande myndigheterna att kriminella nätverk och organiserad brottslighet i allt högre grad använder företag som brottsverktyg för att begå brott riktade mot välfärdssystemen. Det finns indikationer på att brottsuppläggen förändras och att otillåten påverkan, infiltration av myndigheter, dataintrång och manipulation av data och identiteter kommer att bli vanligare.⁶³

Behovet av att tvätta pengar förenar antagligen de flesta aktörer inom den organiserade brottsligheten som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet. Finanspolisen har gjort en fördjupad analys av ett par hundra sammankopplade misstankerapporter med kompletterande information i syfte att återge en fördjupad bild av modus, verktyg och roller som är centrala för en omfattande organiserad brottslighet med bas i den ryskspråkiga gemenskapen. Brottsligheten inbegriper avancerad penningtvätt via en omfattande infrastruktur av bolag med olika roller i penningtvätten.⁶⁴

De bolag som använder tjänsterna, kundbolagen, är bolag som bedriver en faktisk verksamhet, där legala och illegala medel blandas, och som är i behov av att tvätta pengar från arbetslivskriminalitet eller få kontanter för att betala ut svarta löner. De verkar främst i byggsektorn, men även andra kontant- och arbetskraftsintensiva branscher såsom frisör och restaurang förekommer. Kundbolagen kan komma i kontakt med upplägget via möjliggörare. Men kundbolagen kan även vara bolag som själva ingår i det kriminella nätverket med syfte att generera brottsvinster.⁶⁵

⁶¹ Polismyndigheten m.fl. (2019), s. 26.

⁶² SOU 2023:34, s. 16.

⁶³ SOU 2023:52, s. 24 f.

⁶⁴ Polismyndigheten (2024d), s. 6.

⁶⁵ Polismyndigheten (2024d), s. 11.

För att dölja de stora flöden av pengar som omsätts i nätverket används ett stort antal bolag som är startade, övertagna eller uppköpta enkom för att användas för penningtvätt. När uppköp sker av verksamma företag, med etablerade konton och kreditvärdighet, är byggrelaterade bolag överrepresenterade.⁶⁶

En annan central del i dessa upplägg är tillgången till identiteter, som gör det möjligt för de kriminella att distansera sig från användandet av företaget som brottsverktyg. De utnyttjade identiteterna används för att erhålla bank-id, starta nya bolag, stå som formella företrädare och sätta upp företagskonton.⁶⁷

Ett branshperspektiv på kopplingarna mellan organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet har viss relevans. Vissa branscher har kännetecken som gör dem mer attraktiva för den organiserade brottsligheten, såsom att de har hög personalintensitet i kombination med lägre utbildningskrav, liksom att de erbjuder höga brottsvinster, samtidigt som de på olika sätt är svårkontrollerade. Dessa förhållanden återfinns i alla de branscher och näringar som vi har valt att beskriva. Däremot skiljer sig kunskapsläget om hur den organiserade brottsligheten är verksam i olika branscher ganska väsentligt. När det gäller exempelvis byggbranschen verkar myndigheternas kunskap om både förfaranden och aktörer tämligen god. Andra branscher, så som restaurangbranschen, framstår utifrån offentliga rapporter och lägesbilder som mindre väl belysta (se närmare i kapitel 4).

⁶⁶ Polismyndigheten (2024d), s. 11.

⁶⁷ Polismyndigheten (2024d), s. 10.

4 Näringsgrenar med hög risk för arbetslivskriminalitet

4.1 Inledning

4.1.1 Uppdraget i denna del

Delegationen ska enligt tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna (säsonganställda) samt, om delegationen ser sådana behov, även i andra näringsgrenar. Delegationen har även i uppdrag att föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna. Delegationen ska dessutom, utifrån vad som framkommer i uppdraget om näringsgrenar, kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i Sverige. I detta kapitel beskrivs vilka arbetslivskriminella upplägg som utmärker respektive näringsgren och hur kopplingarna till den organiserade brottsligheten ser ut i respektive näringsgren. Delegationens förslag på åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet behandlas samlat i kapitel 6.

4.1.2 Vilka näringsgrenar är särskilt utsatta för arbetslivskriminalitet?

Arbetslivskriminalitet kännetecknas ofta av att lågkvalificerad arbetskraft utnyttjas i personalintensiva branscher, det vill säga där kostnader för personal utgör en stor del av verksamhetens kostnader. Det handlar ofta om arbetstagare som av olika skäl saknar förmåga att kräva de villkor som anses rimliga på den svenska arbetsmarknaden. I Sverige kan vi anta att det ofta är förknippat med dåliga kunskaper i svenska eller engelska, bristande kunskaper om det svenska

samhället och hur den svenska arbetsmarknaden fungerar samt låg utbildningsnivå. Enligt samstämmiga bedömningar kombineras detta ofta med att individen har en otydlig rättslig status i Sverige, exempelvis till följd av att han eller hon saknar uppehålls- eller arbetstillstånd. I Sverige uppfattar myndigheterna att särskilt bygg, städ, restaurang, transport, skönhet och gröna näringar har ett stort inslag av arbetslivskriminalitet. Samtliga dessa branscher har mycket gemensamt, i så måtto att de är personalintensiva, samt att det inom vissa branschsegment finns efterfrågan på arbetskraft utan längre utbildning. Andra typiska branscher är bilvård, däckbyte, vissa transporttjänster såsom flytt och hemleveranser, snöröjning samt avfallshantering.

Det finns dock ingen anledning att tro att andra branscher skulle vara förskonade. Det är fullt möjligt att myndigheterna ännu inte har fått kunskap om alla branscher där arbetslivskriminalitet är, eller har potential att bli, vanligt förekommande. Internationella erfarenheter borde erbjuda goda möjligheter att bli varse fenomen som ännu inte skildrats medialt eller finns på myndigheternas radar. I Danmark finns till exempel arbetskraftsexploatering inom jordbruk/boskapskötsel, trädgårdsskötsel (hortikultur) och tvätt/kemtvätt. Det här är branscher som hittills varit mindre uppmärksammade i Sverige, men med förutsättningar som gör att arbetslivskriminalitet är eller kan bli vanligt förekommande. Au-pairer är en annan yrkesgrupp som tidigare har uppmärksammats relativt lite i Sverige, trots att de arbetar under förhållanden som på många sätt är typiska för arbetskraftsexploatering. Det har på senare tid dock skett en ökning av ärenden med människor som utnyttjas som hembiträden under förespegling att det rör sig om au pair-verksamhet.¹

Delegationen har analyserat arbetslivskriminella upplägg i näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och säsongsanställningar inom de gröna näringarna. Det finns dock skäl att erinra om att detta inte på något sätt innebär att delegationen anser att andra branscher är förskonade från arbetslivskriminalitet. Inom ramen för delegationens expertgrupp har det särskilt lyfts fram att man ser att vård och omsorg i delar (till exempel personlig assistans, primärsjukvård och hemtjänst) är en särskilt utsatt bransch.

Det är i sammanhanget även viktigt att påtala att de allra flesta som driver företag i Sverige följer lagar och regler. Inom de närings-

¹ Polismyndigheten (2023d), s. 15.

grenar som analyseras i detta kapitel finns naturligtvis arbetsgivare med goda avsikter som strävar efter ordning och reda. Många arbetstagare och seriösa företagare möter dock en annan situation och detta avsnitt är avsett att belysa den delen av dessa näringsgrenar. Arbetslivskriminalitet inom dessa näringsgrenar sker på bekostnad av såväl enskilda arbetstagare som det allmänna och riskerar att skapa en osund konkurrens där det är svårare för seriösa aktörer att verka.

4.2 Byggbranschen

4.2.1 Allmänt om byggbranschen

Begreppet byggverksamhet brukar användas för att beskriva arbete på byggnader och anläggningar. Det handlar typiskt sett om ny-, om- eller tillbyggnad och om reparation, underhåll eller rivning av en byggnad eller en anläggning. Den bransch där denna typ av verksamhet utförs brukar kallas byggbranschen, eller ibland bygg- och anläggningsbranschen. I det följande används av enkelhetsskäl utslutande begreppen byggbranschen och byggverksamhet, där alltså även anläggningsarbete inkluderas.

Kännetecknande för byggverksamhet är att den bedrivs i form av tidsbestämda projekt – entreprenader – där beställaren av entreprenaden brukar kallas byggherre. I särskilt större byggentreprenader är det vanligt att verksamheten bedrivs i flera led av entreprenörer, så kallade entreprenadkedjor. I sådana fall kallas den entreprenör som har tecknat entreprenadavtalet med byggherren för huvudentreprenör. Entreprenörer under huvudentreprenören i kedjan kallas för underentreprenörer.

När Statistiska Centralbyrån (SCB) redovisar statistik över byggverksamhet delas den i huvudsak in i tre kategorier, nämligen byggande av hus, anläggningsarbeten samt specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet.² Under 2023 bedrev enligt SCB:s statistik omkring 123 000 fysiska och juridiska personer verksamhet inom byggbranschen. Det investerades under året sammanlagt drygt 651 miljarder kronor i bostäder, lokaler och anläggningar i Sverige, där lite över 150 miljarder kronor avsåg offentligfinansierade projekt. Antalet sysselsatta inom byggindustrin var under samma år drygt 381 000.³

² SNI-kod F 41–43.

³ Byggföretagen (2024), s. 3.

Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads) organiserar flest arbetstagare i byggbranschen, ungefär 115 000 sedan förbundet Målarna den 21 maj 2024 blev en del av Byggnads. Andra LO-förbund som organiserar arbetstagare i branschen är Svenska Elektrikerförbundet och Seko, facket för service- och kommunikation (Seko). Bland arbetstagarorganisationer som företräder arbetstagare på tjänstemannasidan i byggbranschen kan nämnas Ledarna, Sveriges Ingenjörer och Unionen.

Det vanligaste centrala kollektivavtalet som tillämpas på arbete i byggbranschen är Byggavtalet med Byggföretagen och Byggnads som parter på arbetsgivar- respektive arbetstagersidan. På anläggningssidan kan nämnas kollektivavtalet Väg och ban mellan Byggföretagen och Seko.

Andelen arbetstagare som är medlemmar i någon arbetstagarorganisation – det vill säga den fackliga organisationsgraden – har under senare år minskat något i byggbranschen, men ligger runt genomsnittet inom den privata sektorn. Andelen arbetstagare som omfattas av kollektivavtal i byggverksamhet – den vill säga kollektivavtalens täckningsgrad – ligger också runt genomsnittet för den privata sektorn.⁴

4.2.2 Tillsyn över byggbranschen

Det krävs inga särskilda tillstånd för att bedriva byggverksamhet. För enskilda bygg- och anläggningsprojekt krävs ofta tillstånd i form av bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) och de kommunala byggnämnderna har ett visst tillsynsansvar i lov- och byggprocessen. Men över utförandet av entreprenaden som sådan sker inte någon tillsyn från någon myndighets sida som bedöms vara relevant i detta sammanhang. När väl tillstånd för projektet har beviljats är det en fråga mellan byggherren och den entreprenör som får uppdraget att komma överens om villkoren för projektets bedrivande i entreprenadavtalet.

I byggverksamhet av viss omfattning ska det finnas en elektronisk personalliggare på byggarbetsplatsen.⁵ I den ska dokumenteras

⁴ Se Kjellberg (2023), s. 2.

⁵ 39 kap. 11 a § skatteförfarandelagen (2011:1244). Bara byggverksamhet där den sammanlagda kostnaden på byggarbetsplatsen kan antas uppgå till mer än fyra prisbasbelopp omfattas av kravet på personalliggare.

nödvändiga identifikationsuppgifter för näringsidkaren och för de personer som är verksamma i näringsverksamheten. Personalliggaren ska hållas tillgänglig för Skatteverket på arbetsplatsen och det är byggherrens ansvar att se till att nödvändig teknisk utrustning finns på plats. Kravet på personalliggare gäller inte när byggherren är en fysisk person som inte i näringsverksamhet utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten.⁶

Det är Skatteverket som utövar tillsyn över att skyldigheten att föra personalliggare fullgörs och myndigheten får inom ramen för sin tillsyn besluta om kontrollbesök.⁷ Kontrollbesök får inte genomföras i en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad.

Den som låter utföra en tjänst inom bygg- och anläggning har enligt arbetsmiljölagstiftningen ett ansvar att beakta arbetsmiljöhänsyn när det gäller projekteringen av både byggarbetet och den färdiga byggnaden.⁸ Byggherren ska som utgångspunkt också utse en särskild samordnare dels för projektering och planering, dels för själva utförandet av arbetet. Det är Arbetsmiljöverket som ansvarar för tillsynen över att arbetsmiljölagens (1977:1160) regler efterlevs.⁹

4.2.3 Arbetslivskriminalitet i byggbranschen

Allmänt

Frågor kring arbetslivskriminalitet i den svenska byggbranschen har varit i fokus under relativt lång tid. Frågan fick särskild aktualitet i samband med att Sverige blev en del av det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och sedermera medlem i EU 1995. Särskilt hamnade frågan om arbetstagarnas villkor i branschen i fokus när utvidgningen av EU till flera östeuropeiska länder skedde 2004 och byggföretag från dessa länder fick fri tillgång till den svenska tjänstemarknaden. Diskussionen handlade därefter i första hand om vilka arbets- och anställningsvillkor som ska gälla när utstationerade arbetstagare utför arbete i Sverige för ett utländskt tjänsteföretags räkning.¹⁰ Diskussionen har lett till ändringar i det EU-

⁶ Se 39 kap. 11 b § andra stycket 2 skatteförfarandelagen.

⁷ 42 kap. 8 § skatteförfarandelagen.

⁸ 3 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160). Se även 3 kap. 7–7 c §§ samt 7 f § arbetsmiljölagen.

⁹ 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen.

¹⁰ Om utstationering av arbetstagare, se närmare avsnitt 3.2.5 och 6.4.6.

rättsliga regelverk som rör utstationering av arbetstagare, senast i form av justeringar av utstationeringsdirektivet 2018.¹¹

I flera sammanhang – bland annat i den senast publicerade lägesbilden från de samverkande myndigheterna – har byggbranschen ansetts ha högst risk för arbetslivskriminalitet av alla branscher.¹² I den förra regeringens strategi mot arbetslivskriminalitet konstaterades bland annat att byggbranschen är personalintensiv och svårkontrollerad, att den omsätter stora summor pengar och är hårt utslätt för skatteundandragande. Det konstaterades förekomma många olika typer av arbetsmiljörisker, vilket ställer höga krav på arbetsmiljökunskap och säkerhetsmedvetande hos arbetsledare och arbetstagare. Vidare konstaterades att branschen präglas av odefinierade arbetsställen, vilket försvårar kontroller och uppföljning av verksamheten och anställningsförhållandena. Branschen har den största andelen utstationerade arbetstagare, vilket i sig konstaterades medföra stora utmaningar ur ett arbetslivskriminalitetsperspektiv.¹³

I syfte att kartlägga förekomsten av arbetslivskriminalitet i byggbranschen och diskutera tänkbara åtgärder tillsattes Bygghandelskommissionen i februari 2020. Bygghandelskommissionen finansierades till stor del av Bygghandelsföretagen och Bygghandels samt av ett antal andra aktörer inom bygg- och bostadsbranschen. I den slutrapport som publicerades i januari 2022 pekade Bygghandelskommissionen som bidragande orsaker till förekomsten av arbetslivskriminalitet i branschen ut det tillträde som bygghandelsföretag från andra EU-länder, särskilt från Östeuropa, fått till den svenska bygghandelsmarknaden samt den högkonjunktur med ökande behov av bemanning som hade rått i branschen under lång tid. En annan bidragande orsak bedömdes vara att svenska bygghandelsföretag över tid gått över från att ha egna anställda till att i större utsträckning anlita underentreprenörer för att fullgöra sin del av ett entreprenadavtal.¹⁴

Byggbranschen har alltså under relativt lång tid varit i fokus när frågor kring arbetslivskriminalitet har diskuterats. Många åtgärder har också vidtagits – inte minst på initiativ från aktörer inom branschen – i syfte att komma till rätta med problemen, se avsnitt 4.2.5. På ett generellt plan kan de typer av problem som bland annat de

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

¹² Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 7.

¹³ Regeringsbeslut A2022/00996, s. 13.

¹⁴ Bygghandelskommissionen (2022), s. 30.

samverkande myndigheterna alltjämt pekar på sägas vara desamma som finns i de flesta övriga riskbranscher för arbetslivskriminalitet. De förutsättningar under vilka byggverksamhet bedrivs kan dock göra det särskilt svårt att kontrollera arbetsplatserna och upptäcka arbetslivskriminella upplägg. Arbetsplatserna är till sin natur tillfälliga, vilket kan försvåra uppföljning och kontroll för både myndigheter och arbetstagarorganisationer. Det kan ibland vara svårt att få kännedom om att byggarbete pågår på en viss plats, särskilt när det handlar om mindre byggprojekt, exempelvis sådana som bedrivs i beställarens hushåll.

I mer omfattande byggtreprenader där arbetet bedrivs med flera underentreprenörer är arbetsplatserna ofta stora och det kan råda oklarhet i fråga om vilka företag som vid varje givet tillfälle utför verksamhet på arbetsplatsen och till vilket företag en viss arbetstagarare hör.

Utnyttjande av arbetstagarare

Villkor och arbetsförhållanden

När arbetslivskriminalitet i byggbranschen diskuteras handlar det – som i övriga riskbranscher – ofta om att utländska arbetstagarare utnyttjas, något som innebär både att arbetstagararna far illa och att seriösa företag i branschen utsätts för osund konkurrens.

Det kan röra sig om situationer där företag som är etablerade i ett annat land än Sverige bedriver byggverksamhet här i landet och använder sig av arbetskraft från etableringslandet, vilket ofta innebär att det handlar om utstationering av arbetstagarare enligt utstationeringsdirektivet och lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagarare (utstationeringslagen). Andra grupper av arbetstagarare som riskerar att utnyttjas i byggbranschen – liksom i andra riskbranscher – är sådana som behöver arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige, det vill säga i princip arbetstagarare som kommer från något annat land än inom EES eller Schweiz för att arbeta här i landet. Till den gruppen hör såväl utlänningar som arbetar i svenska byggprojekt med arbetstillstånd som sådana som vistas och arbetar illegalt i Sverige.

Enligt Arbetsmiljöverkets statistik för 2023 arbetade 32 573 av samtliga till myndigheten anmälda utstationerade arbetstagarare i Sverige i byggverksamhet. Det var omkring 43 procent av samtliga

utstationerade arbetstagare i Sverige under perioden.¹⁵ Byggbranschen är den bransch där utstationerad personal är vanligast.

Problem som ibland lyfts fram och som särskilt rör utländska arbetstagare är att arbetstagarna kan ha en med svenska mått mätt låg nivå på arbets- och anställningsvillkoren. Villkor om lön och andra ersättningar kan understiga de som brukar gälla i den svenska byggbranschen, något som kan bero på att det inte finns något svenskt kollektivavtal på plats eller att villkoren i ett sådant kollektivavtal inte följs.¹⁶ Arbetstagarna kan ha långa arbetstider och kort dygnsvila. Boendeförhållandena kan vara undermåliga och det finns exempel på att arbetstagarna får bo på byggarbetsplatsen eller i trångbodda baracker eller lägenheter. Det förekommer att arbetstagarna får betala oskäligen hyror för boendet.¹⁷

En företeelse som bland andra Bygghandelskommissionen har lyft fram särskilt kopplat till utstationering av arbetstagare i byggbranschen är att oseriösa företag tecknar kollektivavtal – ofta ett hängavtal – med en arbetstagarorganisation utan intention att tillämpa bland annat avtalets villkor om lön och andra ersättningar.¹⁸ För att förhindra upptäckt av avtalsbrottet under tiden entreprenaden pågår kan arbetstagen i efterhand under mer eller mindre tvång eller enligt en tidigare överenskommelse betala tillbaka en del av en utbetald kollektivavtalsenlig lön.¹⁹ När väl kollektivavtalsbrottet eventuellt upptäcks och det har drivits en rättslig process kan företaget redan ha lämnat Sverige.

Det handlar alltså om den typ av upplägg som berörs i avsnitt 3.2.6. Som framgår där gör sådana upplägg det svårare för arbetstagarorganisationer att övervaka och kontrollera att villkoren i ett kollektivavtal följs och att det när avtalsbrottet väl upptäcks kan vara svårt att genomdriva krav på skadestånd. I det sammanhanget har Bygghandelskommissionen pekat på att nivån på de skadestånd som döms ut för kollektivavtalsbrott när brottet rör en bristande tillämpning av villkoren på andra än organisationens medlemmar enligt Arbetsdomstolens praxis är för låg för att verka avskräckande mot denna typ av upplägg.²⁰ Det är relativt ovanligt att utstationerade arbetstagare, som

¹⁵ Arbetsmiljöverket (2024a).

¹⁶ Se avsnitt 3.2.6.

¹⁷ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 21.

¹⁸ Bygghandelskommissionen (2022), s. 48 f. Om hängavtal, se avsnitt 3.2.6.

¹⁹ Bygghandelskommissionen (2022), s. 143 f, se vidare avsnitt 3.2.6.

²⁰ Bygghandelskommissionen (2022), s. 127 f.

endast tillfälligt vistas och arbetar i landet, är medlemmar i en svensk arbetstagarorganisation.

Det förekommer på svenska byggarbetsplatser brister i arbetsmiljön, något som i värsta fall kan resultera i allvarliga olyckor eller arbetsrelaterade sjukdomar. Enligt de samverkande myndigheternas lägesbild för 2023 är det vid kontroller av byggarbetsplatser vanligt att de som enligt arbetsmiljölagstiftningen ska ansvara för samordningen av arbetsmiljöansvaret på arbetsplatsen saknar arbetsmiljö-kunskap eller inte ser till att arbetsmiljöregler följs.²¹ Antalet arbetsolyckor i byggindustrin har de senaste åren legat på runt 10 olyckor årligen per 1 000 sysselsatta. Trenden har under senare år varit en viss minskning av olyckorna, dock med en viss uppgång under 2023. Byggbranschen tillhör enligt Arbetsmiljöverkets statistik de branscher där antalet arbetsolyckor med dödlig utgång är högst.²²

Det ska dock understrykas att det faktum att en arbetsolycka inträffar inte nödvändigtvis har en koppling till konstaterade brister i arbetsmiljön eller till andra regelöverträdelser som kan utgöra arbetslivskriminalitet. Delegationen har tidigare gjort bedömningen att 5–8 procent av de arbetsolyckor av mer allvarlig karaktär som inträffade under 2021 hade en koppling till arbetslivskriminalitet.²³

Fenomenet med så kallade falska egenföretagare, se avsnitt 3.2.6, är enligt de samverkande myndigheterna mot arbetslivskriminalitet vanligast i byggbranschen.²⁴ Det handlar alltså om personer som uppträder som egenföretagare men som rättsligt sett egentligen är arbetstagare som kan arbeta till låg ersättning och under långa arbetsdagar.

Särskilt om utstationering av tredjelandsmedborgare i vissa fall

Om ett utländskt företag sänder en person som är medborgare i ett land utanför EES eller Schweiz, ofta kallade tredjelandsmedborgare, till Sverige för att arbeta gäller som utgångspunkt krav på arbetstillstånd. Enligt 5 kap. 2 § 4 utlänningsförordningen (2006:97) gäller dock inte något krav på arbetstillstånd för tredjelandsmedborgaren när personen tillfälligt ska arbeta i en svensk entreprenad och arbetsgivaren är ett företag som är etablerat inom EES eller i

²¹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 23.

²² Arbetsmiljöverket (2024b), s. 46.

²³ SOU 2023:8, s. 147 f.

²⁴ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 18.

Schweiz, det vill säga i praktiken vid utstationering i Sverige för arbete i en svensk byggtreprenad. En förutsättning för att undantaget ska gälla är att tredjelandsmedborgaren är bosatt och har rätt att arbeta och vistas i det andra landet.

Enligt bland andra Bygghandelskommissionen används undantaget i utlänningsförordningen för att kringgå kravet på arbetstillstånd, genom att även tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kraven utstationeras för att arbeta i svenska byggprojekt direkt från tredje land.²⁵ Problematiken har också lyfts fram inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Där har konstaterats att det initialt handlar om brott mot utlänningslagstiftningen eftersom arbetstagarna inte kommer till Sverige via utsändarlandet, utan direkt från tredje land. Arbetstagarnas arbetsvillkor uppfyller oftast inte svenska krav. De har en svag ställning och riskerar därför att utnyttjas och exploateras på arbetsmarknaden.²⁶

Brister i hanteringen av utstationeringsregistret

Företag som utstationerar arbetstagare i Sverige ska anmäla utstationeringen till Arbetsmiljöverket, se avsnitt 3.2.5 och 6.10. Arbetsmiljöverket för ett register över de anmälda utstationeringarna, det så kallade utstationeringsregistret. Bland andra Bygghandelskommissionen har pekat på att det förekommer brister när det gäller bland annat utstationerande byggföretags anmälningar till registret, något som gör att relevanta arbetstagarorganisationer inte får kännedom om att företaget finns i landet och om var verksamheten bedrivs.²⁷ Det innebär i sin tur att arbetstagarorganisationen inte når företaget och kan ställa krav på kollektivavtal, vilket är en förutsättning för att se till att arbetet utförs till villkor som framstår som skäliga i en svensk kontext. En bristande anmälan bör kunna få särskilt stora konsekvenser i fall där det handlar om mindre byggtreprenader eller om byggtjänster som utförs i hushållen och som kan vara svåra för myndigheter och fackliga organisationer att få kännedom om på annat sätt.

²⁵ Bygghandelskommissionen (2022), s. 49 f.

²⁶ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 24.

²⁷ Bygghandelskommissionen (2022), s. 129 f.

Entreprenadkedjor

Som nämnts tidigare bedrivs byggverksamhet ofta i entreprenadkedjor, det vill säga med led av underentreprenörer. Skälet till det är i grunden att det är effektivt att låta företag som har specialistkompetens utföra olika moment och arbeten i byggprojektet i stället för att den entreprenör som sluter entreprenadavtalet med byggherren har all nödvändig personal anställd hos sig och själv utför alla moment i entreprenaden.

Förekomsten av kedjor av underentreprenörer i byggprojekt har i vissa sammanhang pekats ut som en riskfaktor ur ett arbetslivskriminalitetsperspektiv. Inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet har konstaterats att det i byggbranschen finns många oseriösa företag, både på större byggarbetsplatser och kopplade till mindre företag. Underentreprenörer i flera led har konstaterats kunna innebära försvårad kontroll, bland annat på grund av att det är svårt att ha en dialog med respektive underentreprenör i egenskap av arbetsgivare.²⁸

Ett större antal underentreprenörer på en och samma byggarbetsplats kan också göra det svårare för arbetstagarorganisationer att kontrollera bland annat att villkoren i ett kollektivavtal efterlevs. Det blir enklare för ohederliga företag att verka på byggarbetsplatser där det är svårt både för arbetstagarorganisationer och myndigheter att övervaka och kontrollera att villkor och regler kring skyddet för arbetstagare följs. Med underentreprenörer i flera led kan det också bli svårare för huvudentreprenören eller en beställare av entreprenaden att kontrollera att en underentreprenör fullgör sina skyldigheter i relevanta avseenden.

Reglering i syfte att stärka skyddet för arbetstagare som arbetar för underentreprenörer i byggprojekt och motverka att företag placeras i en entreprenadkedja i syfte att försvåra kontroller har relativt nyligen införts både i kollektivavtal och av lagstiftaren, se nedan avsnitt 4.2.5.

²⁸ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 28.

Undandragande av skatt och sociala avgifter

Undandragande av skatt och fusk med A1-intyg

Byggbranschen omsätter mycket stora summor och har i olika sammanhang konstaterats vara hårt utsatt för skatteundandragande.²⁹ Det kan handla om såväl bristande beskattning av inkomsterna från näringsverksamheten som om förekomsten av obeskattad inkomst för det arbete som arbetstagaren har utfört.

En särskild problematik som ofta aktualiseras i byggbranschen på grund av verksamhetens tillfälliga natur och förekomsten av utländska företags och arbetstagares aktivitet i branschen handlar om i vilket land beskattning över huvud taget ska ske.

Som närmare beskrivs i avsnitt 3.2.7 gäller att utomlands bosatta personer som vistas i Sverige under en sammanlagd tid om högst 183 dagar under en tolv månadersperiod kan vara befriade från skattskyldighet här i landet när det gäller lön som betalas ut av en arbetsgivare som har sin hemvist utomlands.³⁰ Denna så kallade 183-dagarsregel kan vara tillämplig exempelvis när en arbetstagare utstationeras i Sverige för att arbeta i en svensk byggentreprenad. 183-dagarsregeln kan inte åberopas för skattebefrielse för arbetstagaren när den utbetalade lönen belastar ett fast driftställe i Sverige.³¹ Det faktum att verksamheten bedrivs från ett fast driftställe i Sverige innebär också att inkomsten från verksamheten som sådan alltid ska beskattas här i stället för i etableringslandet.

En problematik som har lyfts fram i olika sammanhang är att utländska byggföretag ofta underlåter att anmäla till Skatteverket att de har ett fast driftställe i Sverige.³² På så sätt kan företaget undvika att betala skatt i Sverige samtidigt som det kanske inte heller betalar skatt i sitt etableringsland. Arbetstagare som har utstationerats för att arbeta för arbetsgivarens räkning i entreprenaden kan å sin sida åberopa 183-dagarsregeln för att undgå att betala skatt i Sverige och kanske inte heller betalar någon skatt i hemlandet. Detta kan leda till att företaget på ett otillbörligt sätt kan konkurrera med hederliga företag genom att ha lägre kostnader för verksamheten än

²⁹ Se bl.a. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 28 och Bygghandelskommissionen (2022), s. 23 f.

³⁰ 5 a § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

³¹ Se avsnitt 3.2.7.

³² Se bl.a. Bygghandelskommissionen (2022), s. 136.

om de hade följt gällande regelverk och det allmänna går dessutom miste om skatteintäkter.

Systemet med A1-intyg för att avgöra till vilket socialförsäkrings-system en utstationerad arbetstagare tillhör har under lång tid ifrågasatts av arbetsmarknadens parter i byggbranschen. Det har pekats på att regelverket systematiskt missbrukas genom att materiellt sett felaktiga A1-intyg används för att byggföretag ska kunna undvika att betala sociala avgifter i Sverige. Också bland andra Byggmärknadskommisionen har uppmärksammat problematiken och ifrågasatt den starka verkan som ett A1-intyg har inom EU.³³

Upplägg där A1-intyg används på ett felaktigt sätt kan leda till att arbetsgivaren helt kan slippa att betala några sociala avgifter och därmed skaffa sig otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till skötsamma företag, såväl svenska som utländska. Arbetstagaren själv riskerar att hamna mellan olika länders socialförsäkringssystem och stå utan skydd vid exempelvis sjukdom eller olycksfall.

Hushållsnära byggtjänster och rotavdrag

Den hushållsnära delen av byggbranschen är offentligt subventionerad via det så kallade rotavdraget. Genom rotavdraget ges ägare av småhus och ägarlägenheter samt innehavare av bostadsrättslägenheter en rätt till skattereduktion vid reparation, ombyggnad eller tillbyggnad av bostaden. Systemet är uppbyggt så att avdrag motsvarande rotavdraget görs av den som har utfört byggtjänsten redan när tjänsten faktureras, varefter tjänsteutövaren ansöker om att få ett belopp motsvarande rotavdraget utbetalt från Skatteverket (fakturamodellen). Själva rätten till avdrag fastställs först i ett senare skede, när Skatteverket beslutar om slutlig skatt för den som har fått tjänsten utförd. Det är bara arbetskostnaderna i byggtjänsten som får ligga till grund för rotavdrag och alltså inte exempelvis kostnader för materiel.

Ett av huvudskälen bakom rotavdraget är att hushållens drivkraft att välja vita byggtjänster ska öka, genom att skillnaden i pris mellan svarta och vita tjänster blir mindre. Byggmärknadskommisionen pekar dock i sin slutrapport på att det arbete som utförs inom ramen för byggtjänsten – och som alltså rotavdraget i grunden base-

³³ Byggmärknadskommisionen (2022), s. 131 f.

ras på – kan ske svart eller till och med utföras av arbetstagare utan arbetstillstånd i Sverige utan att det behöver komma till Skatteverkets kännedom eller leda till att rotavdraget uteblir. Förekomsten av svart-arbete eller av att arbetstagare utan arbetstillstånd utför arbete inom ramen för en i och för sig vit byggtjänst har Bygghandelskommissionen inte kunnat säga något säkert om. Som ett skäl för det pekas dock på det faktum att byggarbetsplatser i hushållen är svårkontrollerade. Det pekas också på att tjänsteutövaren i den information som lämnas till Skatteverket i samband med en begäran om utbetalning inte behöver ange vilka personer som har utfört sådant arbete som bildar grund för avdraget.³⁴

Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen

De samverkande myndigheterna har konstaterat att bland annat nätverksbaserade företag och släktbaserade nätverk ofta använder statligt stöd, exempelvis anställningsstöd från Arbetsförmedlingen, i byggverksamhet. Det har konstaterats finnas omfattande problem med bidragsbrott inom byggbranschen.³⁵ I det sammanhanget har lyfts att branschen präglas av odefinierade arbetsställen, vilket gör det svårt att följa upp verksamheten och de överenskommelser som gäller för anställningarna. Vid förbokade arbetsplatsbesök kommer den som ska utföra kontroller till en tillrättalagd verklighet.

4.2.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Kopplingarna mellan aktörer i byggbranschen och den organiserade brottsligheten är väl etablerade. De har skildrats såväl journalistiskt som i rapporter från rättsvårdande myndigheter.

Utifrån en analys av misstankerapporter har Finanspolisen funnit avancerad penningtvätt via bolagsstrukturer kopplade till den ryskspråkiga gemenskapen.³⁶

De bolag som använder tjänsterna, kundbolagen, är bolag som bedriver en faktisk verksamhet, där legala och illegala medel blandas och som är i behov av att tvätta pengar från arbetslivskriminalitet

³⁴ Bygghandelskommissionen (2022), s. 104.

³⁵ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 28.

³⁶ Polismyndigheten (2024d), s. 6.

eller få kontanter för att betala ut svarta löner. De verkar främst i byggsektorn, men även andra kontant- och arbetskraftsintensiva branscher såsom frisör och restaurang förekommer. Kundbolagen kan komma i kontakt med upplägget via möjliggörare. Men kundbolagen kan även vara bolag som själva ingår i det kriminella nätverket med syfte att generera brottsvinster.³⁷

För att dölja de stora flöden av pengar som omsätts i nätverket används ett stort antal bolag, som är startade, övertagna eller uppköpta enkom för att användas för penningtvätt. När uppköp sker av verksamma företag, med etablerade konton och kreditvärdighet, är byggreglaterade bolag överrepresenterade.³⁸

En annan central del i dessa upplägg är tillgången till identiteter, som gör det möjligt för de kriminella att distansera sig från användandet av företaget som brottsverktyg. De utnyttjade identiteterna används för att erhålla bank-id, starta nya bolag, stå som formella företrädare och sätta upp företagskonton.³⁹

4.2.5 Initiativ från branschen och det allmänna

Inledning

Det har konstaterats att byggbranschen är den bransch som kanske först av alla hamnade i fokus när frågor kring det som i dag kallas arbetslivskriminalitet började diskuteras i Sverige. Särskilt under senare år har ett stort mått av samsyn kring problematiken rått mellan kanske särskilt Byggföretagen och Byggnads. Parterna har både var för sig och gemensamt genom åren vidtagit flera åtgärder i syfte att komma till rätta med problemen. Flera av de initiativ som tagits har sedermera bildat mall för hur problemen bör hanteras även i andra riskbranscher för arbetslivskriminalitet.

Också andra aktörer än parterna har vidtagit åtgärder för att komma åt problem med arbetslivskriminalitet i byggverksamhet, som bostadsföretag och kommuner i egenskap av beställare av byggprojekt och banker i egenskap av kreditgivare i sådana projekt. Också den svenska lagstiftaren har – i grunden som en följd av EU-medlemskapet – särskilt riktat in sig på skyddet för arbetstagare

³⁷ Polismyndigheten (2024d), s. 11.

³⁸ Polismyndigheten (2024d), s. 11.

³⁹ Polismyndigheten (2024d), s. 10.

och motverkandet av otillbörlig konkurrens i byggverksamhet som bedrivs med underentreprenörer.

ID06

ID06 är ett frivilligt system för identifiering på arbetsplatser som lanserades 2006 av dåvarande Sveriges Byggindustrier, numera Byggföretagen.⁴⁰ Systemet används på i stort sett alla större svenska byggarbetsplatser och innebär när det tillämpas att alla på en byggarbetsplats ska bära ett ID06-kort synligt samt kunna visa giltig legitimation. I systemet ingår närvaroregistrering i elektronisk personalliggare som uppfyller kraven enligt skattelagstiftningen, hantering av digitala utbildningsbevis och koppling till inpasserings- och låsfunktioner på arbetsplatser. Via en webblösning går det att kontrollera vilka företag som är anslutna till systemet.

Systemet har utvecklats under senare år och utvecklas alltjämt. Bland senare uppdateringar kan nämnas att alla ID06-kort har bytts ut och att kravet på styrkt identitet har skärpts. På byggarbetsplatser där ID06-systemet tillämpas måste eventuella tillstånd som arbetstagaren behöver för att få uppehålla sig och arbeta i Sverige kunna visas upp. Så sent som den 12 augusti 2024 har ID06 gått över till en tillverkare av kort i stället för flera möjliga, i syfte att höja säkerhetsnivån i kontrollarbetet samt att förenkla och göra processen smidigare.

Bolaget i vilket verksamheten med ID06 bedrivs ägs gemensamt av Byggföretagen, Byggherrarna, Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan, Installatörsföretagen Maskinentreprenörerna, Plåt- och Ventföretagen, Glasbranschföreningen, Transportföretagen, Säkerhetsföretagen och Måleriföretagen.

Byggavtalet 2023 och Svensk Byggkontroll

Byggföretagen och Byggnads har under senare år i sina kollektivavtal kommit överens om att införa olika mekanismer i syfte att komma till rätta med fusk kopplat till tillämpningen av kollektivavtalsvillkoren i entreprenadkedjorna. Som exempel kan nämnas

⁴⁰ Se SOU 2023:8, s. 88.

införandet av ett entreprenörsansvar för lön och stärkta möjligheter till granskning och kontroll i bland annat Byggavtalet.

En nyhet i bland annat Byggavtalet 2023 är införandet av en mekanism för så kallad fördjupad kontroll av löner och andra ersättningar.⁴¹ I korthet innebär regleringen att arbetsgivaren efter en skriftlig begäran från Byggnads på regional nivå (Byggnads region) ska överlämna vissa dokument till den fackliga organisationen, som sedan kan utföra en kontroll över ett visst begränsat antal eller en viss begränsad del av arbetsgivarens arbetstagare som är verksamma på avtalsområdet. Bland de dokument som ska överlämnas och ligga till grund för kontrollen kan nämnas anställningsavtal, lönespecifikationer, tidrapporter, övertidsjournaler, intyg över individuellt gjorda utbetalningar av löner och andra ersättningar, uppgift över redovisad och inbetald skatt samt eventuella A1-intyg. Arbetsgivarparten i avtalet, det vill säga Byggföretagen, har rätt att åberopa veto om rätten att begära kontroll missbrukas.

Om en fördjupad kontroll har genomförts och Byggnads region skriftligen har påpekat felaktigheter har arbetsgivaren en månad på sig att rätta de fel som påpekats. Rättelse ska ske avseende samtliga arbetstagare även om endast ett antal av dem varit föremål för kontroll och Byggnads region har rätt att kontrollera att rättelse har skett.

För arbetsgivare som är bundna av det centrala kollektivavtalet genom hängavtal gäller ingen begränsning i fråga om det antal arbetstagare som ska ingå i granskningen. Byggföretagen har i dessa fall inte heller någon möjlighet att åberopa veto mot en begäran. Hängavtalsbundna arbetsgivare ska enligt avtalet betala en särskild tillsynsavgift som bestäms av Byggnads årligen och tar utgångspunkt i antalet anställda i företaget.

Byggnads har inrättat en särskild enhet som bara arbetar med att kontrollera att företag betalar rätt löner och ersättningar enligt kollektivavtalet och kallar kontrollsystemet för Svensk Byggkontroll.

Partssamverkan

Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet har träffat en överenskommelse om partssamverkan med Svenskt Näringsliv och LO. Centralt beslutades att inrätta en nationell strategisk grupp

⁴¹ Se Byggavtalet 2023 § 3 punkt 10.2.

bestående av representanter från båda organisationerna och deltagande myndigheter. Skatteverket är sammankallande. Myndigheterna och arbetsmarknadens parter valde ut byggbranschen som pilotbransch för samverkan.⁴²

Fair Play Bygg

Fair Play Bygg är en organisation som drivs gemensamt av Byggnads Stockholm-Gotland och Stockholms Byggmästareförening.⁴³ Organisationen tar emot tips om oegentligheter på byggarbetsplatserna inom regionen. Tipsen bearbetas och skickas vidare till relevanta myndigheter, som Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket. Vid sidan av tipsverksamheten arbetar Fair Play Bygg tillsammans med beställarorganisationer och kommunala bolag för ökad kunskap och goda rutiner.

Rättvist byggande

Rättvist byggande är en arbetsmodell – ursprungligen framtagen på initiativ från bostadsföretaget Stockholms hem – för att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet och osund konkurrens i byggprojekt.⁴⁴ Arbetet bedrivs sedan slutet av 2021 i en ideell förening, där bland andra flera bostadsföretag och kommuner är medlemmar.

I byggentreprenader där arbetsmodellen tillämpas gäller bland annat att samtliga underentreprenörer och leverantörer som verkar i entreprenaden ska vara förанmälda och kontrollerade av Rättvist byggande. Samtliga företag som arbetar i projektet ska sköta skatter och avgifter och sakna aktiva skulder hos Kronofogdemyndigheten. All personal på arbetsplatsen ska bära aktiva ID06-kort och ha eventuella erforderliga tillstånd för att få vistas och arbeta i Sverige. Samtliga företag i ett entreprenadprojekt ska uppfylla de arbetsrättsliga kontraktsvillkoren gällande lön, arbetstid och semester. Detta krav kan uppfyllas antingen genom att villkoren för samtliga anställda kan styrkas gällande lön, arbetstid och semester på en nivå som minst motsvarar lägsta nivå i centralt kollektivavtal, eller genom att före-

⁴² Se SOU 2023:8, s. 65.

⁴³ Se SOU 2023:8, s. 92.

⁴⁴ Se SOU 2023:8, s. 90 f.

taget är anslutet till ett kollektivavtal eller har hängavtal med en arbetstagarorganisation.

Rättvist byggande kan under den tid entreprenaden pågår utföra oannonserade arbetsplatskontroller för att kontrollera att de företag som verkar på arbetsplatsen uppfyller de krav som gäller. Rättvist byggande bistår också bland annat i att hantera och åtgärda brister i kontrakt och med myndighetskontakter, till exempel polisanmälningar.

Hållbar byggbransch

Hållbar byggbransch är ett initiativ bland svenska banker och kreditinstitut som syftar till att motverka ekonomisk kriminalitet i byggbranschen samt verka för en sund konkurrens och att mänskliga rättigheter respekteras.⁴⁵ Initiativet har tagits fram i nära samverkan med olika aktörer inom bygg- och fastighetssektorn och har resulterat i gemensamma riktlinjer som för bankkunderna innebär krav på ökad kontroll i alla leverantörsled. Hållbar byggbransch drivs genom ett helägt dotterbolag till Svenska Bankföreningen. De banker som hittills har anslutit sig till systemet är Danske Bank, Nordea, SBAB, SEB samt Swedbank och Sparbankerna.⁴⁶

Systemet innebär att bankerna i sin kreditprocess beaktar att kunden har nödvändiga kontroll- och uppföljningssystem för en byggarbetsplats samt svarar upp mot vissa definierade krav. Kraven sammanfaller i väsentliga delar med de som ställs av byggherrar inom ramen för modellen Rättvist byggande, se ovan. Det handlar om att kunden förbinder sig att se till att företag som bedriver byggverksamhet ska vara föranmälda på arbetsplatsen. Företag som verkar i entreprenaden ska vara godkända för F-skatt och får inte ha ett skuld-saldo hos Kronofogdemyndigheten för restförda skatter och avgifter. Om det krävs enligt svensk lag ska företagen vara arbetsgivarregistrerade och betala svenska arbetsgivaravgifter. Kunden ska tillse att det löpande genomförs fysiska arbetsplatskontroller minst en gång per år eller minst två gånger per år för projekt med en kontrakts-summa över 500 miljoner kronor. Banken ska på begäran ges insyn i vad som har framkommit vid kontroller på en byggarbetsplats.

⁴⁵ Se SOU 2023:8, s. 88 f.

⁴⁶ <https://www.bankinfrastruktur.se/hallbar-byggbransch>. Hämtad 2025-01-22.

Entreprenörsansvarslagen

Den 1 januari 2019 trädde lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen) i kraft. Lagen infördes i första hand på grund av nya regler i EU-lagstiftningen kring utstationering, men den är tillämplig även i förhållande till andra än utstationerade arbetstagare. Lagen gäller bara i bygg- och anläggningsentreprenader.

I korthet innebär lagen att en entreprenör (uppdragsgivare) som anlitar en annan entreprenör (underentreprenör) för att utföra arbete enligt ett entreprenadavtal kan bli skyldig att betala lön till underentreprenörens arbetstagare om underentreprenören av någon anledning inte själv betalar lönnen senast på förfallodagen. Ytterst ansvarar huvudentreprenören för att lönen betalas. Den ursprungliga beställaren av entreprenaden – det vill säga byggherren – har inget ansvar enligt lagen. Lagen innehåller också bland annat regler om regressrätt mellan inblandade aktörer.

Lagen är semidispositiv, vilket innebär att arbetsmarknadens parter på central nivå kan träffa kollektivavtal om andra former av entreprenörsansvar, så länge ansvaret lever upp till kraven i EU-lagstiftningen. Det fanns redan när entreprenörsansvarslagen trädde i kraft en särskild reglering om entreprenörsansvar för arbetstagare som arbetar inom Byggaftalets tillämpningsområde.

4.3 Restaurangbranschen

4.3.1 Allmänt om restaurangbranschen

Restaurangbranschen tillhör de branscher som har identifierats som riskbranscher för arbetslivskriminalitet och som prioriteras i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.⁴⁷ Branschen utmärks av hög personalomsättning. Samtidigt som det i branschen finns mycket kvalificerad arbetskraft finns det också flera typer av tjänster där det inte ställs krav på högre utbildning eller kunskaper i svenska och där det är lätt att sätta personer i arbete direkt eller efter en kortare internutbildning. Detta gör att det i vissa

⁴⁷ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 4.

fall är lätt att ersätta personer som inte godtar dåliga anställningsvillkor.⁴⁸ I restaurangbranschen är en hög andel av de anställda ungdomar.

Näringsgrenen restaurang-, catering och barverksamhet omfattade 2023 totalt cirka 30 000 företag. Av dessa har cirka 12 000 inga anställda. Undergruppen restaurang dominerar och där ingick samma år totalt cirka 27 500 företag.⁴⁹

Delegationen redovisade i betänkandet SOU 2023:8 antal och andel personer som ingår i riskgruppen för arbetslivskriminalitet efter bransch. Av de 200 147 personer som vid mätningen var sysselsatta inom av näringsgrenen hotell och restaurang bedömdes 20 651 personer ingå i riskgruppen vilket motsvarar cirka 10 procent.⁵⁰

Organisationsgraden i hotell- och restaurangsektorn är låg.⁵¹ Förutom den låga fackliga organisationsgraden utmärks restaurangbranschen av relativt få fackklubbar, hög andel utrikes födda, många arbetskraftsmigranter och tendenser till etnisk segmentering. Etnisk segmentering kan sägas avse mönster där personer som har migrerat från ett visst land tenderar att arbeta hos arbetsgivare med samma bakgrund. Det finns ofta en naturlig orsak till att personer som har migrerat från ett visst land tenderar att arbeta hos arbetsgivare med samma bakgrund i restaurangbranschen. Det är exempelvis naturligt att kockar från ett visst land har kunskap om det landets matkultur och gärna arbetar i ett sådant kök. Samtidigt som etnisk segmentering alltså inte behöver vara ett problem i sig har det också anförts att sådan segmentering riskerar att underlätta utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.⁵² Vidare utmärks branschen av ett stort antal offentligt subventionerade anställningar. Dessutom är det vanligt med hängavtal i branschen. Detta är en kombination av förhållanden som försvårar för arbetstagarorganisationerna att kontrollera kollektivavtalens efterlevnad.⁵³

Det kan också nämnas att det finns tydliga kopplingar mellan restaurangbranschen och transportbranschen på så sätt att det har blivit vanligt att mat från restauranger transporteras av cykel- eller

⁴⁸ SOU 2024:15, s. 188 och Kjellberg (2023), s. 13.

⁴⁹ Enligt systemet med så kallade SNI-koder, som är en standard för svensk näringsgrensindelning, avser SNI-koden 56 Restaurang-, catering och barverksamhet. Siffrorna är hämtade från SCB, Företag (FDB) efter näringsgren SNI2007 och storleksklass. <https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/>. Hämtad 2024-11-01.

⁵⁰ SOU 2023:8, s. 142 f.

⁵¹ Kjellberg (2023), s. 2 och 58.

⁵² Se t.ex. Handels (2019), s. 29 och Frödin och Kjellberg (2020).

⁵³ Kjellberg (2023), s. 13.

mopedbud, vilka kan vara så kallade falska egenföretagare, se vidare avsnitt 3.2.6 och 4.4.2.

Viktiga arbetsmarknadsorganisationer inom restaurangbranschen är Visita, bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen, och Hotell- och restaurangfacket, som är ett fackförbund inom LO. Andra LO-förbund som organiserar arbetstagare i branschen är Seko (bland annat vissa arbetstagare som arbetar på restauranger ombord på fartyg) och Svenska Kommunalarbetsförbundet. Bland arbetstagarorganisationer som företräder arbetstagare på tjänstemannasidan kan nämnas Ledarna och Unionen. På arbetsgivarsidan kan även nämnas Fremia, som bildades 2021 efter ett samgående av Arbetsgivarföreningen KFO och Arbetsgivarförbundet Idea.

Flera myndigheter har roller när det gäller restaurangbranschen, vilket utvecklas nedan.

Kontrollen av livsmedelslagstiftningen

Regleringen och kontrollen av livsmedelskedjan är omfattande och styrs i stor utsträckning av rättsakter på EU-nivå. Nationella bestämmelser om livsmedel finns bland annat i livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) och i myndighetsföreskrifter.⁵⁴

Offentlig kontroll enligt livsmedelslagen utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna enligt föreskrifter som regeringen meddelar.⁵⁵ Den närmare ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna anges huvudsakligen i 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen.

Ett livsmedelsföretag ska registreras eller godkännas. I många fall räcker det med registrering men om det ska hanteras livsmedel som medför större risker krävs först ett godkännande. Livsmedelsföretag som ska sälja livsmedel direkt till konsument ska registreras hos kommunen där verksamheten ska bedrivas. Det gäller till exempel restauranger, caféer, kiosker och korvvagnar.⁵⁶

⁵⁴ Regelverket beskrivs utförligt i SOU 2024:44.

⁵⁵ 11 § livsmedelslagen (2006:804).

⁵⁶ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/starta-foretag/registrera-foretag>. Hämtad 2024-08-21.

Bestämmelser om straff och sanktionsavgifter finns i 28 a–30 f §§ livsmedelslagen. För vissa allvarigare och särskilt definierade överträdelser gäller en straffbestämmelse med böter eller fängelse i högst två år. Mindre allvarliga överträdelser av i första hand administrativ karaktär är avkriminaliserade och i stället belagda med sanktionsavgifter. En sanktionsavgift ska tas ut bland annat av den som påbörjar en verksamhet utan att ha gjort en anmälan om registrering till behörig kontrollmyndighet i vissa fall.⁵⁷

Det finns flera former inom vilka svenska myndigheter samarbetar när det gäller kontrollen över livsmedelskedjan, bland annat när det gäller nationell samordning av fuskkontroll.⁵⁸ I flera kommuner sker kontroller av flera kommunala och statliga myndigheter tillsammans för att bland annat motverka osund konkurrens, ofta i nära samarbete med de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet.⁵⁹ Så är fallet exempelvis i Göteborgs stad och Linköpings kommun.

Serveringstillstånd

Kommunerna prövar frågor om serveringstillstånd. Kommunen och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat.⁶⁰

Serveringstillstånd får endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i alkohollagen.⁶¹ En innehavare av serveringstillstånd får meddelas en erinran, eller i allvarigare fall eller vid upprepade överträdelser, en varning om denne inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande, eller inte följer de bestämmelser som gäller för servering enligt alkohollagen eller de villkor eller föreskrifter som meddelats enligt den lagen.⁶²

⁵⁷ 30 a § livsmedelslagen och 39 a § första stycket livsmedelsförordningen (2006:813).

⁵⁸ Detta beskrivs utförligt i SOU 2024:44.

⁵⁹ SOU 2024:44, s. 247.

⁶⁰ 9 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622).

⁶¹ 8 kap. 12 § alkohollagen.

⁶² 9 kap. 17 § alkohollagen.

En kommun ska återkalla ett serveringstillstånd

1. om tillståndet inte längre utnyttjas,
2. om det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på serveringsstället eller i anslutning till detta utan att tillståndshavaren har ingripit, eller
3. om tillståndshavaren har brutit mot alkohollagen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd, eller har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.⁶³

När det gäller juridiska personer som ansöker om serveringstillstånd ska lämplighetsprövningen enligt förarbetena avse dels den juridiska personen som sådan, dels den eller de fysiska personer som har betydande inflytande i rörelsen, till exempel verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav.⁶⁴ I förarbetena till alkohollagen anges också att en återkallelse är en synnerligen ingripande åtgärd och bör förekomma endast i de allvarigare fallen. Vidare anges där att en erinran ska kunna användas vid lindriga förseelser och att varning bör komma i fråga som en påföljd vid överträdelser som är allvarliga, dock inte i sådan grad att en återkallelse ter sig nödvändig.⁶⁵ Som exempel på sådan olämplighet som kan medföra återkallelse nämns i förarbetena till den tidigare alkohollagen brott som har anknytning till rörelsen, narkotikabrott, trafikonykterhet och våldsbrott. Prövningen av lämpligheten ska avse sökandens personliga och ekonomiska förhållanden i vid mening.⁶⁶

⁶³ 9 kap. 18 § alkohollagen.

⁶⁴ Prop. 1994/95:89 s. 102.

⁶⁵ Prop. 2009/10:125 s. 116 f.

⁶⁶ Prop. 1994/95:89 s. 102. Frågan om återkallelse av serveringstillstånd i ett visst fall med viss koppling till arbetskraftsexploatering har prövats av Förvaltningsrätten i Göteborg, se Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 15 mars 2024 i mål nr 13944-23.

Kassaregister och personalliggare

Liksom alla som i näringsverksamhet säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort ska den som bedriver restaurang använda kassaregister.⁶⁷ Den som bedriver restaurangverksamhet ska också föra en personalliggare.⁶⁸

Skatteverket utövar tillsyn över att den som är skyldig att använda kassaregister har ett sådant och att de kassaregister som används i en verksamhet uppfyller föreskrivna krav.⁶⁹ Skatteverket har för tillsynen rätt att få tillträde till verksamhetslokaler där den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister bedriver verksamhet. Polismyndigheten ska på Skatteverkets begäran lämna det biträde som behövs för tillsynen.⁷⁰ Om Skatteverket begär det, ska den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister tillhandahålla de handlingar och lämna de upplysningar som behövs för tillsynen.⁷¹

Skatteverket kan också göra kontrollbesök för att kontrollera att den som är skyldig att föra personalliggare fullgör sina skyldigheter.⁷²

4.3.2 Arbetslivskriminalitet i restaurangbranschen

Missförhållanden i livsmedelskedjan i stort

Inledningsvis kan nämnas att det i flera sammanhang har lyfts att det finns stora problem med fusk och missförhållanden i livsmedelskedjan i stort, där också restaurangbranschen ingår, liksom delar av de gröna näringarna, som behandlas närmare i avsnitt 4.7. Livsmedelskedjan sträcker sig från jord till bord och omfattar allt från odling av grödor och uppfödning av djur till distribution, bearbetning och försäljning av livsmedel till konsumenter. Utredningen mot fusk i livsmedelskedjan anger i betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan* (SOU 2024:44) att de ekonomiska vinsterna av fusk är så omfattande, och risken för upptäckt så liten, att möjligheten att tjäna pengar drar till sig organiserad brottslighet och andra oseriösa aktörer. Enligt utredningen utgör fusk i livsmedelskedjan

⁶⁷ 39 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

⁶⁸ 39 kap. 11 § skatteförfarandelagen.

⁶⁹ 42 kap. 3 § skatteförfarandelagen.

⁷⁰ 42 kap. 4 § skatteförfarandelagen.

⁷¹ 42 kap. 5 § skatteförfarandelagen.

⁷² 42 kap. 8 § skatteförfarandelagen.

i dag en del av den kriminella ekonomin och företagen används som verktyg för olika typer av brottslighet. Utredningen konstaterar också att fusk i livsmedelskedjan har flera beröringspunkter med arbetslivskriminalitet.⁷³

Utländsk arbetskraft i Sverige och utnyttjande av arbetstagare

I stora delar är de arbetslivskriminella upplägg som förekommer i restaurangbranschen desamma som förekommer i andra personalintensiva riskbranscher. Det har i flera sammanhang rapporterats om exploatering av arbetskraft i restaurangbranschen och att arbetstagarna inte har de arbetsvillkor och arbetsförhållanden de har rätt till enligt lag och avtal. Av de fåtal åtal om människoexploatering som har prövats i Sverige har ett par gällt restaurangbranschen och den första domen där någon har fällts för brottet i Högsta domstolen rörde just den branschen.⁷⁴

Det framgår av de samverkande myndigheternas lägesbilder att arbetsgivare inom bland annat restaurangbranschen skaffar sig konkurrensfördelar genom att anställa personer utanför Sveriges gränser för att sedan bryta mot de avtalade villkor för anställningen som ligger till grund för arbetstillstånden.⁷⁵

De personer som utnyttjas i restaurangbranschen kan höra till flera av de riskgrupper som delegationen har redogjort för, se ovan avsnitt 3.2.5 och 3.2.6. Det har framförts att framför allt vissa grupper utnyttjas i bland annat restaurangbranschen, såsom internationella studenter, vilka får arbeta obegränsat under studietiden utan krav på arbetstillstånd.⁷⁶

I de myndighetsgemensamma rapporterna lyfts det vidare fram att det förekommer brister i arbetsmiljön som kan vara allvarliga och att arbetskraften utnyttjas genom att arbeta långa pass, i strid mot arbetstidslagstiftningen och att de ofta får låga löner eller är tvungna att betala tillbaka hela eller delar av lönen.⁷⁷ Det förekommer också att anställda bor på arbetsplatsen. Det framhålls även att

⁷³ SOU 2024:44, s. 21 och 637.

⁷⁴ Högsta domstolens dom den 15 februari 2022 i mål nr B 1770-21 (NJA 2022 s. 23). Se även Johansson (2024) för en genomgång av de sju mål mellan 2018 och 2023 där man prövat straffrättsligt ansvar för arbetskraftsexploatering, där ytterligare fall som rör restaurangbranschen berörs.

⁷⁵ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 23.

⁷⁶ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 25 f.

⁷⁷ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 29.

bland annat det faktum att det är vanligt med tredjelandsmedborgare inom restaurangbranschen innebär en ökad risk för att människor utnyttjas och exploateras. Det anges att detta gäller särskilt för asylsökande där Migrationsverket inte kontrollerar arbetsvillkor och förhållanden.⁷⁸ Bakgrunden till detta är att asylsökande som utgångspunkt är undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd och att det därför inte finns någon anledning för Migrationsverket att kontrollera om förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda.⁷⁹

Hotell- och restaurangfackets rapport Till vilket pris som helst?

Hotell- och restaurangfacket publicerade 2012 en rapport om arbetskraftsmigranternas villkor i hotell- och restaurangbranschen. Organisationen hade gjort besök på 64 arbetsplatser beträffande vilka ansökningar om arbetstillstånd hade beviljats. Alla företag som organisationen besökt hade på något sätt brutit mot kollektivavtalet genom felaktiga löneutbetalningar, obefintliga eller för låga ersättningar, felaktig schemaläggning eller obetalda försäkringar. 61 av 64 företag hade också brutit mot lagen (1982:80) om anställningsskydd, arbetstidslagen (1982:673) eller semesterlagen (1977:480). 35 av 64 arbetsplatser hade felaktiga eller obefintliga anställningsavtal.⁸⁰ Enligt organisationen fanns det misstankar att vissa verksamheter utgjorde en täckmantel för människohandel eller människosmuggling. Det rörde sig oftast om mindre arbetsplatser till vilka flera personer som hade fått arbetstillstånd var knutna. Vid organisationens uppsökeri hade dock ingen av personerna återfunnits på arbetsplatsen. Organisationen understryker att det handlar om misstankar och att man inte hittat bevis för att det verkligen handlade om människohandel eller människosmuggling.⁸¹

Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen

Enligt de samverkande myndigheterna är bidragsbrottslighet, vid sidan av utnyttjande av arbetskraft, det som i restaurangbranschen genererar mest pengar för arbetsgivare inom ramen för arbetslivs-

⁷⁸ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 29.

⁷⁹ 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).

⁸⁰ Hotell- och restaurangfacket (2012), s. 5.

⁸¹ Hotell- och restaurangfacket (2012), s. 12.

kriminella förfaranden.⁸² Myndigheterna har också rapporterat om att utnyttjande av arbetskraft, inom bland annat restaurangbranschen, ofta kombineras med att oseriösa aktörer bistår med råd om upplägg som syftar till att skapa skenanställningar eller maximera bidrag och stöd som kan sökas för anställningarna. I samband med det kan oriktiga eller falska intyg ordnas för att användas vid handläggning hos de aktuella myndigheterna.⁸³

Av de företag som 2022 haft subventionerade anställningar i form av nystartsjobb tillhörde nästan en femtedel näringsgrenen hotell- och restaurang.⁸⁴ Av gjorda utbetalningar utgör betydande belopp felaktiga utbetalningar, se vidare avsnitt 3.2.8 och 6.11.4.

Skatter och avgifter

Restaurangbranschen hör till de branscher där betalning historiskt ofta skett genom kontantbetalningar och skatteundandragande till stor del varit kopplat till att kontantbetalningar undanhållits från beskattning och sedan använts för utbetalning av svarta löner. På grund av den minskande användningen av kontanter kan nu arbetsgivare som vill använda svart arbetskraft behöva undanhålla inkomster från beskattning på annat sätt, exempelvis genom osanna fakturor eller genom att digitala betalningar döljs, bland annat genom betalning till privata Swishkonton.⁸⁵

4.3.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Restaurangbranschen har under lång tid uppfattats som attraktiv för aktörer inom organiserad brottslighet. Redan under mitten av 1990-talet inleddes ett myndighetsgemensamt arbete – Operation Krogsanering – för att komma till rätta med oegentligheter i branschen.⁸⁶ Det har rapporterats om att det förekommer att kriminella nätverk står bakom restaurangverksamhet.⁸⁷ Restauranger är fortfarande kontantintensiva och kan användas av kriminella nätverk

⁸² Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 29.

⁸³ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 23 f.

⁸⁴ Riksrevisionen (2023a), s. 24 och 97.

⁸⁵ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 17.

⁸⁶ Södertälje kommun (2022), s. 7.

⁸⁷ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 29.

för penningtvätt.⁸⁸ Enligt en rapport från Finanspolisen om penningtvätt i den organiserade brottsligheten förekommer företag i restaurangbranschen som kundbolag i betydelsen bolag som bedriver en faktisk verksamhet, där legala och illegala medel blandas och som är i behov av att tvätta pengar från arbetslivskriminalitet eller få kontanter för att betala ut svarta löner.⁸⁹ Som nämnts ovan anger också Utredningen mot fusk i livsmedelskedjan i betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan* (SOU 2024:44) att fusket i livsmedelskedjan i dag utgör en del av den kriminella ekonomin och att företagen används som verktyg för olika typer av brottslighet.

4.3.4 Initiativ från branschen och det allmänna

Hotell- och restaurangfackets förslag

Hotell- och restaurangfacket har i en tidigare nämnd rapport från 2012 lämnat flera förslag. Enligt organisationen borde anställningserbjudanden vara bindande för att migrerad arbetskraft ska få en rättssäker behandling och för att myndigheterna, främst Migrationsverket, ska få möjlighet att i efterhand följa upp fattade beslut och kontrollera att villkoren följs i realiteten. Vidare föreslår organisationen tydliga och kännbara sanktionsmöjligheter mot de företag som bryter mot regelverket samt att arbetstagare som träder fram och söker hjälp inte ska riskera utvisning.⁹⁰ Sedan rapporten lämnades har vissa ändringar gjorts i utlänningslagen. Migrationsverket har sedan något år tillbaka vidare möjligheter att göra efterkontroller i vissa ärenden. Se vidare i kapitel 6 när det gäller delegationens överväganden om åtgärder.

Förslag på en ny kontrollorganisation

Utredningen mot fusk i livsmedelskedjan konstaterar i betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan* (SOU 2024:44) att de berörda kontrollmyndigheterna inom restaurangbranschen och jordbruksområdet inte är en del av det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Som tänkbara orsaker till detta anges att

⁸⁸ EU-kommissionen (2021), s. 71 och Polismyndigheten (2023c).

⁸⁹ Polismyndigheten (2024d), s. 11.

⁹⁰ Hotell- och restaurangfacket (2012), s. 22.

det inte har funnits någon organiserad fuskkontroll i livsmedelskedjan samt att kontrollansvaret är utspritt på ett stort antal kontrollmyndigheter. Som utredningen anger är det dock rimligt att utgå från att de som begår medvetna överträdelser av regelverket i livsmedelskedjan också fuskar med regler på andra områden, såsom bokföring, skatter, bidrag och arbetskraft. Det är också rimligt att utgå från det omvända, att de som fuskar med till exempel bokföring och arbetskraft också fuskar med den faktiska verksamhet som bedrivs. De potentiella och outnyttjade synergier mellan det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet och arbetet för att upptäcka och motverka fusk i livsmedelskedjan får därmed enligt utredningen antas vara stora. Utredningen föreslår att det ska etableras en ny organisation för fuskkontroll och bedömer att möjligheten att bidra till det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet därmed kommer att öka avsevärt.⁹¹

4.4 Transportbranschen

4.4.1 Allmänt om transportbranschen

En riskbransch för arbetslivskriminalitet

Transportbranschen har i flera sammanhang pekats ut som en riskbransch för arbetslivskriminalitet. Problemen är delvis desamma som inom andra personalintensiva branscher. Något som särskiljer transportbranschen är att transporttjänsterna utförs av en rörlig arbetskraft som delvis är gränsöverskridande. Arbetskraften befinner sig inte på fasta arbetsplatser. Det innebär särskilda svårigheter för myndigheter och andra aktörer att kontrollera transportbranschen.⁹²

Flera delbranscher

Transportbranschen består av flera delbranscher. Inom transportbranschen finns både gods- och persontransporter, såväl korta som långa transporter. Det har framförts av de samverkande myndigheterna att det är viktigt att differentiera de många olika problem som finns i de olika delbranscherna. Exempelvis medför långväga

⁹¹ SOU 2024:44, s. 638.

⁹² Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 6 f. och Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 7.

transporter av gods å ena sidan och lokala varutransporter å andra sidan olika slags problem. De problem som lokala varutransporter medför kan sägas likna de som har identifierats för andra personal-intensiva branscher.⁹³ Delegationen koncentrerar sig i detta betänkande på vissa områden, där risken för arbetslivskriminalitet kan antas vara särskilt hög. Dit hör godstransporter och taxiverksamhet.

Antal arbetsställen och anställda

Inom näringsgrenen transport och magasinering uppgick 2023 antalet arbetsställen till cirka 35 000. Under juni månad 2024 uppgick antalet anställda personer inom näringsgrenen till cirka 244 000. Vad gäller kategorin Landtransport; transport (SNI49), där bland annat taxitrafik, vägtransport, godstrafik och flyttjänster ingår, uppgick antalet arbetsställen till cirka 27 500 och antalet anställda till cirka 141 000.⁹⁴

Särskilt om delbranschen godstransport

Transportstyrelsen gjorde en tillståndsmätning 2024 som avsåg kontroll av regelefterlevnaden inom yrkestrafik på väg avseende godstransporter, en mätning av sociala villkor bland lastbilsförare samt en kontroll av transportföretags skatter och avgifter.⁹⁵ Där framgår bland annat följande. 2023 uppgick godstransportarbetet på väg till 42 miljarder tonkilometer (godsets vikt i ton multiplicerat med transportsträckan i kilometer), vilket utgjorde drygt hälften av det totala godstransportarbetet. I maj 2024 fanns 16 532 företag med tillstånd att bedriva yrkesmässig godstrafik på väg.⁹⁶

46 procent av förarna har fått sitt pass utfärdat i Sverige. Jämfört med 2022 års undersökning är detta en minskning med 8 procentenheter och jämfört med 2019 års undersökning med 12 procentenheter. 28 procent har fått sitt pass utfärdat i ett annat medlems-

⁹³ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 28.

⁹⁴ Standarden för svensk näringsgrensindelning, SNI, används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. SNI är viktig för bland annat ekonomisk statistik. Siffror hämtade från SCB, Företag (FDB) efter näringsgren SNI2007 och storleksklass samt antal pågående anställningar i näringslivet efter kön och näringsgren. Månad 2020M01 – 2024M06. <https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/>. Hämtad 2024-11-01.

⁹⁵ Transportstyrelsen (2024d). Jfr Transportstyrelsen (2022a) för motsvarande mätning från 2022.

⁹⁶ Transportstyrelsen (2024d), s. 19.

land, varav majoriteten i Polen, Rumänien och Finland. Slutligen har 9 procent fått sitt pass utfärdat i ett land utanför EU. 16 procent av förarna svarade inte på frågan. 93 procent av förarna i undersökningen är män och 7 procent kvinnor. Även om andelen män fortsatt utgör en klar majoritet har denna andel minskat över tid. 61 procent av förarna hade en arbetsgivare som är registrerad i Sverige. Det är en liknande andel som i undersökningen som gjordes 2022 och en något lägre andel än i den som gjordes dessförinnan.⁹⁷

Vad som normalt uppfattas som en lastbil består ofta av en dragbil och en släpvagn som är ihopkopplade. Det förekommer att olika företag äger dragbilen respektive släpvagnen.

Särskilt om delbranschen taxitrafik

År 2022 fanns det drygt 20 000 taxifordon i trafik. I genomsnitt motsvarar det cirka 1,8 taxifordon per 1 000 invånare.⁹⁸ I december 2022 fanns 8 089 företag med tillstånd att bedriva taxitrafik. Det kan sägas att taximarknaden karaktäriseras av småskalighet. 2022 var 65 procent av företagen enmansföretag, 26 procent hade 1 till 4 anställda medan enbart drygt 1 procent hade fler än 20 anställda. De senaste fem åren har andelen enmansföretag ökat med 15 procentenheter. Den ökade småskaligheten kan vara en konsekvens av den ökade etableringen av app-taxiföretag, exempelvis Bolt och Uber. Detta är företag som tillhandahåller digitala plattformar som möjliggör för resenärer att komma i kontakt med enskilda förare, vilket gör det enklare att bedriva taxitrafik i egen regi. För den genomsnittlige taxikunden blir småskaligheten därmed inte direkt synlig.⁹⁹ Samtidigt som taximarknaden på detta sätt kan sägas präglas av småskalighet kan det konstateras att många förare med enmansföretag är anslutna till en beställningscentral, exempelvis Taxi Stockholm.

⁹⁷ Transportstyrelsen (2024d), s. 37 f.

⁹⁸ Transportstyrelsen (2024a), s. 20.

⁹⁹ Transportstyrelsen (2024a), s. 38.

Avregleringen av taxibranschen

Före juli 1990 var den svenska taximarknaden en i stor utsträckning reglerad marknad. Det rådde en etableringskontroll där varje taxibil endast fick ta upp kunder inom ett visst trafikområde. Staten bestämde vilket maxpris som skulle gälla för taxiresorna, vilket i praktiken också styrde priset. Ett särskilt körschema fanns upprättat som reglerade hur många taxibilar som skulle finnas i trafik på olika orter vid olika tider på dygnet.¹⁰⁰

Den 1 juli 1990 avreglerades taximarknaden. Behovsprövningen slopades och prissättningen blev fri. Geografiska begränsningar slopades. Den tidigare trafikeringsplikten och kravet på att tillhöra en beställningscentral avskaffades.¹⁰¹

Enligt de samverkande myndigheterna ledde avregleringen till en kraftig nyetablering, ett ökat skatteundandragande och en osund konkurrens.¹⁰²

Under tiden sedan avregleringen har taximarknaden förändrats på olika sätt. Antalet registrerade fordon har fortsatt att öka, samtidigt som antalet aktiva tillstånd har minskat, vilket innebär att varje tillståndsinnehavare i genomsnitt har fler bilar.¹⁰³ Det har också skett en digitalisering som har gett upphov till nya aktörer, tjänster, möjligheter och utmaningar på taximarknaden.

Samhällsbetalda och privatfinansierade resor

Taxiresor delas vanligtvis in i affärsresor, privatresor och samhällsbetalda resor, där de sistnämnda avser bland annat sjukresor, färdtjänst och skolskjutsar. Samhällsbetalda resor upphandlas av kommuner och regioner. I genomsnitt står upphandlade resor för omkring hälften av den taxitrafik som utförs. I storstäderna är andelen privatfinansierade resor större, medan de samhällsbetalda kan utgöra upp mot 100 procent i de mer glesbefolkade delarna av landet.¹⁰⁴ Det förekommer olika löneformer inom taxitrafiken. En förare som enbart kör samhällsbetalda resor är oftare avlönad med månadslön.

¹⁰⁰ <https://www.taxiforbundet.se/om-oss/historik/>. Hämtad 2024-12-30.

¹⁰¹ <https://www.taxiforbundet.se/om-oss/historik/>. Hämtad 2024-12-30.

¹⁰² Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 21.

¹⁰³ <https://www.taxiforbundet.se/om-oss/historik/>. Hämtad 2024-12-30.

¹⁰⁴ Transportstyrelsen (2024a), s. 19 f.

Förare som endast kör privatfinansierade körningar har oftare procentlön.

Svenska Transportarbetareförbundet har framfört att det är ett stort problem med de offentliga upphandlingarna av taxitjänster att det taxiåkeri som lägger det lägsta budet ofta vinner upphandlingen, utan att hänsyn till andra omständigheter. Detta leder enligt förbundet till att förarna får lägre lön och sämre arbetstider.¹⁰⁵

Taxiverksamhet utan tillstånd – ”svarttaxi”

Det förekommer sannolikt omfattande olaglig taxiverksamhet. Det finns även koppling mellan olika digitala lösningar och taxiverksamhet. Vissa tjänster har prövats rättsligt och funnits utgöra olaglig verksamhet och de har därefter försvunnit. Andra former av svart-taxi kvarstår. Det förekommer att kontakter knyts via sociala medier. Förekomsten av svarttaxigrupper finns med stor sannolikhet på flera digitala plattformar.¹⁰⁶

Personer i riskgruppen för arbetslivskriminalitet

Delegationen redovisade i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8) antal och andel personer som ingår i riskgruppen för arbetslivskriminalitet efter bransch.¹⁰⁷ Av de 238 473 som vid mätningen omfattades av näringsgrenen transport och magasinering bedömdes 6 610 personer ingå i riskgruppen, vilket motsvarar cirka 3 procent.

Viktiga arbetsmarknadsorganisationer

En viktig arbetstagarorganisation inom transportområdet är Svenska Transportarbetareförbundet. Andra LO-förbund som organiserar arbetstagare i branschen är Seko och Kommunal. Bland arbetstagarorganisationer som företräder arbetstagare på tjänstemannasidan kan nämnas Ledarna och Unionen.

¹⁰⁵ Svenska Transportarbetareförbundet (2013), s. 13 f.

¹⁰⁶ Svenska Taxiförbundet (2018), s. 3 f.

¹⁰⁷ SOU 2023:8, s. 142 f.

På arbetsgivarsidan finns bland annat Transportföretagen, som är en medlemsorganisation inom Svensk Näringsliv. Transportföretagen samlar företag inom stora delar av transportbranschen och består formellt av sju förbund, nämligen Biltrafikens Arbetsgivareförbund, Motorbranschens Arbetsgivareförbund, Sveriges Bussföretag, Sveriges Hamnar, Sjöfartens Arbetsgivareförbund, Svenska Flygbranschen och Transportindustriförbundet. Biltrafikens Arbetsgivareförbund organiserar arbetsgivare inom åkeri-, terminal-, transportförmedlings-, logistik-, renhållnings-, återvinnings-, trafikskole- och taxinäringen samt bärgningsföretag.¹⁰⁸ Vidare kan nämnas Almega, där bland annat förbundet Tågföretagen ingår.

Organisations- och kollektivavtalstäckningsgrad

Såväl organisations- som kollektivavtalstäckningsgraden i transportsektorn ligger något över genomsnittet för privat sektor.¹⁰⁹ Kollektivavtalstäckningsgraden i taxibranschen är dock mycket låg och den branschen kan sägas tillhöra det svenska kollektivavtalssystemets vita fläckar.¹¹⁰

Koppling till andra näringsgrenar

Transportbranschen har nära koppling till flera andra näringsgrenar. Den är avgörande för upprätthållande av många nödvändiga samhällsfunktioner och för samhällets infrastruktur. Transportbranschen är exempelvis en nyckelbransch för byggbranschen. Ett byggprojekt kan bli betydligt billigare, om det går att få till billiga transporter av byggmateriel och liknande.¹¹¹ Det kan också nämnas att det finns tydliga kopplingar mellan transportbranschen och restaurangbranschen på så sätt att det har blivit vanligt att mat från restauranger transporteras av cykel- eller mopedbud, vilka kan vara så kallade falska egenföretagare, se vidare avsnitt 4.3.1 och 4.4.2. Även avfallsbranschen, som ofta utpekas som en riskbransch, har tydliga kopplingar till transportbranschen.

¹⁰⁸ <https://www.transportforetagen.se/om-oss/transportforetagen-vag/>. Hämtad 2024-12-30.

¹⁰⁹ Kjellberg (2023), s. 2.

¹¹⁰ Kjellberg (2023), s. 97.

¹¹¹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 28.

Bilvårdsbranschen

Bland de näringsgrenar som kan sägas ha nära koppling till transportbranschen kan särskilt nämnas fordonsverkstäder, som inkluderar exempelvis service-, reparations-, skade-, bilglas-, däck-, demonterings- och lackverkstäder. Det som benämns som bilvård kan omfattas av Motorbranschavtalet som är träffat mellan Motorbranschens Arbetsgivareförbund (MAF) och Industrifacket Metall (IF Metall), av Gummiverkstadssavtalet, som är träffat mellan MAF och Svenska Transportarbetareförbundet, eller av Bensin- och garageavtalet som är träffat mellan MAF på ena sidan och Svenska Transportarbetareförbundet på andra sidan.

Även bilvårdsverksamhet har lyfts som ett riskområde i flera sammanhang.¹¹² Skatteverket har genomfört flera särskilda kontroller av företag inom bilvårdsbranschen.¹¹³

Regleringen av transportbranschen

Det finns omfattande reglering som berör transportbranschen och de delbranscher som transportbranschen består av. Regleringarna har tillkommit bland annat för att säkerställa en fungerande marknad, rättvis konkurrens mellan företagen och hög trafiksäkerhet samt för att skydda arbetsvillkoren och arbetsförhållandena för förarna. Vissa bestämmelser behandlas närmare nedan vid genomgången av arbetslivskriminella upplägg i transportbranschen.

I betydande delar regleras transportområdet på EU-nivå, exempelvis när det gäller kör- och vilotider, cabotage och utstationering av förare. Av särskilt betydelse är det så kallade mobilitetspaketet, som behandlas översiktligt nedan.

Reglering av yrkestrafiken i korthet

Den reglering av yrkestrafik som gäller i Sverige består till betydande del av EU-regler. I syfte att skapa en mer enhetlig tillämpning av reglerna för yrkesmässig trafik på väg antogs 2009 ett vägtransportpaket. Detta paket bestod bland annat av tre EU-förordningar, nämligen

¹¹² Se bl.a. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 25.

¹¹³ Se t.ex. <https://www.dagensjuridik.se/nyheter/nara-halften-av-dackfirmorna-fick-betalaboter-efter-skatteverkets-kontroll/>. Hämtad 2025-01-17.

trafiktillståndsförordningen¹¹⁴, godsförordningen¹¹⁵ och bussförordningen¹¹⁶. Dessa förordningar är direkt tillämpliga i varje medlemsstat och innehåller bland annat bestämmelser om de villkor som ska uppfyllas av de personer som bedriver yrkesmässig trafik och om tillträde till marknaderna för godstransporter på väg och för persontransporter med buss.

Svenska bestämmelser om yrkestrafik finns bland annat i yrkestrafiklagen (2012:210) och yrkestrafikförordningen (2012:237). Dessa hänvisar i stor utsträckning till vad som gäller enligt de bakomliggande EU-förordningarna.

Taxitrafiken omfattas inte av EU:s regelverk för yrkesmässig trafik och regleras i en egen lag, taxitrafiklagen (2012:211).

Mobilitetspaketet

I juni 2022 trädde flera lagändringar i kraft som genomför EU:s så kallade mobilitetspaket. Det gäller till att börja med nya regler om utstationering av förare, bland annat regler om hur utstationering av förare ska anmälas och kontrolleras. Detta innebar ändringar i bland annat utstationeringslagen och införandet av en ny förordning på området, nämligen förordningen (2022:469) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

Därutöver gjordes ändringar i bestämmelserna om vilka villkor som ska vara uppfyllda för att få bedriva yrkesmässig trafik, se närmare om detta nedan. Slutligen infördes det vissa bemyndiganden för regeringen att meddela sanktionsavgifter vid överträdelser av vissa regler på yrkestrafik- och taxitrafikområdet.¹¹⁷

Det kan i sammanhanget nämnas att vissa medlemsländer har väckt talan i EU-domstolen och yrkat på ogiltigförklaring av delar av mobilitetspaketet. Dom meddelades den 4 oktober 2024 där EU-domstolen i korthet avslog talan om ogiltigförklaring med undantag för kravet att fordon måste återvända till det land där företaget

¹¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

¹¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg.

¹¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006.

¹¹⁷ Prop. 2021/22:166.

är etablerat minst var åttonde vecka, som var en del av mobilitetspaketets skärpta etableringskrav för att säkerställa att transportverksamhet faktiskt utförs i det land där företaget är etablerat.¹¹⁸

Krav för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige

De krav som ställs för att få bedriva yrkesmässig trafik framgår av artikel 3 i trafiktillståndsförordningen. Där anges att företag som bedriver yrkesmässig trafik ska

- a) vara faktiskt och fast etablerade i en medlemsstat,
- b) ha gott anseende,
- c) ha tillräckliga ekonomiska resurser, och
- d) ha erforderligt yrkeskunnande.

I artikel 5 i trafiktillståndsförordningen anges närmare villkor för att ett företag ska uppfylla *etableringskravet*. Etableringskravet syftar bland annat till att motverka problemen med så kallade brevlådeföretag, alltså företag som på pappret verkar bedriva sin verksamhet i en viss medlemsstat men i praktiken bedriver verksamheten i en annan.¹¹⁹ Företaget ska bland annat förfoga över lokaler där det har tillgång till sin centrala företagsinformation samt förfoga över ett eller flera fordon som är registrerade eller tagna i bruk och godkända för användning i enlighet med medlemsstatens lagstiftning. Företaget ska också vara registrerat för inkomstskatt och mervärdesskatt samt vara registrerat i ett företagsregister. Företaget ska vidare förfoga över förare i proportion till företagets transportvolym. Bedömningen har gjorts att utstationerade förare inte kan räknas i detta sammanhang.¹²⁰ När det gäller kravet på driftsställe kan det förekomma att åkeriers driftsställen registreras på lägenhetsadresser och boxadresser. Enligt Transportstyrelsen bedriver dock många enskilda företag sin verksamhet hemifrån och detta

¹¹⁸ EU-domstolens dom den 4 oktober 2024 i mål C-541/20–C-555/20 (Litauen m.fl. mot parlamentet och rådet).

¹¹⁹ Ceder m.fl. (2023), kommentaren till yrkestrafiklagen.

¹²⁰ Transportstyrelsen (2024c), s. 27 f och Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 16 augusti 2023 i mål nr 2466-23.

bör enligt myndigheten inte i sig ses som ett hinder då syftet med etableringskraven inte är att hindra dessa från att beviljas tillstånd.¹²¹

Av artikel 5.2 i trafiktillståndsförordningen framgår att medlemsstaterna i vissa avseenden får ställa ytterligare etableringskrav. Det handlar om krav på kvalificerad administrativ personal i lokalerna eller att den trafikansvarige kan nås under vanlig kontorstid samt krav på ytterligare verksamhetsanknuten infrastruktur på medlemsstatens territorium, inklusive ett kontor som är öppet under vanlig kontorstid.

Vad gäller *kravet på gott anseende* ska medlemsstaterna själva fastställa de villkor som ställs, även om det i artikel 6 i trafiktillståndsförordningen anges vissa grundläggande krav. Av 2 kap. 4 § yrkestrafiklagen framgår att kravet på gott anseende inte är uppfyllt av den som har dömts för eller på annat sätt påförts en sanktion för en eller flera allvarliga eller upprepade överträdelse av bestämmelser inom vissa områden som anges i artikel 6.1 tredje stycket i trafiktillståndsförordningen, vilket bland annat omfattar människohandel och narkotikahandel, skatterätt och bestämmelser om förarnas kör- och vilotider. Kravet är inte heller uppfyllt av den som i annat fall har dömts för ett allvarligt brott, inräknat ett allvarligt ekonomiskt brott.

Enligt artikel 4.1 i trafiktillståndsförordningen ska ett företag som bedriver yrkesmässig trafik utse minst en *trafikansvarig*. Det ska vara en fysisk person som faktiskt och fortlöpande leder företagets transportverksamhet. Personen ska ha verklig anknytning till företaget, exempelvis vara anställd, styrelseledamot, ägare eller aktieägare. Personen ska också vara bosatt i gemenskapen. Om ett företag inte uppfyller kraven på yrkeskunnande får enligt artikel 4.2 en annan person, till exempel en konsult, utses som enligt avtal har befogenhet att genomföra uppdrag som trafikansvarig för företagets räkning. En sådan person får leda transportverksamheten för upp till fyra olika företag med en fordonspark på sammanlagt högst 50 fordon. Medlemsstaterna får besluta om minskning av antalet företag och/eller det högsta antalet fordon i den fordonspark som får ledas av den personen. I svensk rätt har den möjligheten inte använts.

Delegationen har i möten med anställda vid Transportstyrelsen tagit del av uppfattningen att det kan vara så att etableringskraven motverkar arbetslivskriminalitet, även om det fortfarande finns pro-

¹²¹ Transportstyrelsen (2024c), s. 29.

blem. Se delegationens överväganden när det gäller krav för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige i avsnitt 6.17.2.

Krav för att få bedriva taxitrafik och för att få köra taxi

Även efter avregleringen är taxibranschen omgärdad av många bestämmelser. Bestämmelser finns bland annat i taxitrafiklagen. Med taxitrafik avses trafik som bedrivs yrkesmässigt med personbil eller lätt lastbil och som innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transport av personer.¹²²

Taxitrafik får bedrivas endast av den som har taxitrafiktillstånd.¹²³ Taxitrafiktillstånd får endast ges till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden och gott anseende bedöms vara lämplig att bedriva verksamheten.¹²⁴ Hos juridiska personer som har taxitrafiktillstånd ska det finnas en eller flera personer som är trafikansvariga, det vill säga som har särskilt ansvar för att verksamheten utövas i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten och god branschsed samt på ett trafiksäkert sätt.¹²⁵ I 2 kap. 4 § taxitrafiklagen anges vilka som, som utgångspunkt, ska anses vara trafikansvariga i olika typer av organisationer. Exempelvis är trafikansvariga i aktiebolag och ekonomiska föreningar den verkställande direktören, om det finns en sådan, eller annars den styrelseledamot som bolaget eller föreningen har utsett. Om det finns särskilda skäl får prövningsmyndigheten, det vill säga Transportstyrelsen, medge att någon annan ska vara trafikansvarig.

Enligt uppgifter från Transportstyrelsen händer det att taxiföretag vidtar åtgärder för att flytta pengar mellan olika företag för att uppfylla kraven på att ha goda ekonomiska förhållanden och på så sätt få och behålla taxitillstånd. Detta har i vissa fall upptäckts och då har det också kommit fram att det förekommit bokföringsbrott och skatteundandragande. Dessa företag kan ha koppling till den organiserade brottsligheten. Delegationen har fått uppfattningen att myndigheterna anser att de krav som ställs huvudsakligen är ändamålsenliga men att efterlevnaden av dem inte alltid är god och att tillsynen kan vara mer effektiv. Transportstyrelsens tillsyn består

¹²² 1 kap. 1 § taxitrafiklagen (2012:211).

¹²³ 2 kap. 1 § taxitrafiklagen.

¹²⁴ 2 kap. 5 § taxitrafiklagen.

¹²⁵ 2 kap. 3 § taxitrafiklagen.

i dag uteslutande av skrivbordskontroller, som i stor utsträckning baseras på underrättelser från andra kontroller. Transportstyrelsen gör också egna företagskontroller när det gäller kör- och vilotider och eventuella överträdelser i det avseendet kan läggas till grund för återkallelse av taxitillstånd.

För att få köra taxi krävs att föraren har taxiförarlegitimation, eller tillfälligt utövar taxiföraryrket i Sverige enligt lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen.¹²⁶

Sedan den 1 januari 2025 gäller ändrade krav för att bevilja taxiförarlegitimation.¹²⁷ Åldern för att ansöka om taxiförarlegitimation har sänkts från 21 år till 20 år. Svenska Taxiförbundet hade inkommit med en hemställan om en sänkning av åldern från 21 år till 18 år och ett borttagande av nu gällande krav på innehav av B-körkort under en tvåårsperiod. Regeringen angav i förarbetena att taxibranschen har ett behov av nyrekrytering av förare och att den nuvarande rekryteringsbasen behöver breddas och bedömde att en sänkning av ålderskravet till 20 år bör öka taxitrafikföretagens möjligheter att rekrytera förare. En mindre sänkning av ålderskravet ansågs av regeringen därför kunna införas utan att trafiksäkerheten eftersätts i någon omfattning av betydelse, under förutsättning att det trafiksäkerhets- och erfarenhetshöjande kravet på körkortsinnehav med behörighet B sedan minst två år behålls.¹²⁸

Särskilt om cabotage

När det gäller inrikestransporter är utgångspunkten i EU-rätten att sådana endast är tillåtna för transportföretag som är etablerade i medlemsstaten i fråga. EU-rätten ger dock ett transportföretag som är etablerat inom EES rätt att i begränsad utsträckning utföra inrikestransporter i andra länder än det där företaget är etablerat. Den vanligaste formen av inrikestransporter i en värdmedlemsstat är cabotagetransporter. En cabotagetransport är en tillfällig inrikestransport som utförs av ett transportföretag etablerat i ett annat land än det land där inrikestransporten äger rum. Sådana transporter kan avse både gods och personer. Cabotagetransporter av gods får utföras

¹²⁶ 3 kap. 1 § taxitrafiklagen.

¹²⁷ Prop. 2023/24:148. Se 3 kap. 3 § taxitrafiklagen.

¹²⁸ Prop. 2023/24:148 s. 12 f.

under vissa begränsningar i fråga om tidsrymd och antal transporter. Dessutom får en cabotagetransport endast utföras i samband med en internationell transport. Bestämmelser om cabotagetransporter avseende gods finns i godsförordningen. Busscabotage regleras i bussförordningen.¹²⁹

Särskilt om kombinerade transporter

Med kombinerade transporter avses något förenklat en transport av gods mellan stater med hjälp av flera olika transportslag där en vägtransport kombineras med en transport som sker på järnväg eller med båt. Tidigare har sådana kombinerade transporter under vissa förutsättningar varit undantagna från reglerna om cabotage och de begränsningar som gäller för cabotagetransporter. Den tidigare regleringen har lett till en relativt omfattande verksamhet av utlandsetablerade transportföretag som mer eller mindre stadigvarande har utfört kombinerade transporter på svenskt territorium.¹³⁰

Mobilitetspaketet innebär att detta undantag tas bort och att de begränsningar som gäller för cabotagetransporter gäller samtliga yrkesmässiga inrikestransporter som utförs av utländska transportföretag inom Sverige. Begränsningen innebär att cabotagebestämmelserna ska tillämpas på vägdelen av kombinerade transporter när den inledande eller avslutande vägtransportsträckan utförs i dess helhet inom Sverige. Trots att Sverige infört nämnda begränsning fortsätter vissa utlandsetablerade transportföretag att utföra sådana transporter.¹³¹

Den begränsning av kombinerade transporter i Sverige som mobilitetspaketet innebär har också medfört att en del av de utländska transportföretag som tidigare utförde kombinerade transporter nu har etablerat sig i Sverige. Som ett exempel på detta har polisen i Västra Götaland sett en tydlig minskning av utlandsregistrerade dragbilar när de utför kontroller i anslutning till Göteborgs hamn. Dessa har i stället blivit svensktregistrerade och är anmälda på ett svenskt yrkestrafiktillstånd. Det verkar som att de förare som tidigare utförde vägdelen av kombinerade transporter med utländska fordon har följt med dessa fordon och fortsätter att framföra dem

¹²⁹ Prop. 2021/22:166 s. 37.

¹³⁰ Transportstyrelsen (2024c), s. 18.

¹³¹ Transportstyrelsen (2024c), s. 18.

även efter att fordonen registrerats i Sverige. Vidare uppger polisen i Västra Götaland att ägarförhållandena i flera av dessa företag ofta har en koppling till utländska medborgare som har etablerat ett transportföretag i Sverige.¹³²

Utstationeringsreglernas tillämplighet inom transportsektorn

Sedan en längre tid har det uppmärksammats att det är många förare med arbetsgivare i andra länder som kör transporter i Sverige. Det har också uppmärksammats att dessa i vissa fall verkar under dåliga villkor, exempelvis genom att leva ett nomadliv i Sverige med spritkök, låga löner, helgvila i hytten utan någonstans att duscha.¹³³

De nya bestämmelserna i mobilitetspaketet om utstationering av förare tar bland annat sikte på att säkerställa tillfredsställande arbetsvillkor och socialt skydd för förare, å ena sidan, och lämpliga affärsvillkor och villkor som främjar rättvis konkurrens för vägtransportföretag, å andra sidan.¹³⁴

Det har funnits en viss osäkerhet i fråga om hur utstationeringsdirektivet ska tillämpas på internationella transporter och inrikes transporter utförda av utlandsetablerade transportföretag.¹³⁵ I memorian *Utstationering och vägtransporter* (Ds 2017:22) gjordes, efter en genomgång av gällande rätt, bedömningen att de nationella bestämmelser som genomför utstationeringsdirektivet ska tillämpas på cabotage.¹³⁶ På senare tid har det kommit några domar från EU-domstolen som gett ytterligare klarhet. I en dom från 2020 konstaterade domstolen bland annat att utstationeringsdirektivet är tillämpligt på tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster inom vägtransportsektorn, något som bekräftades i en dom från 2021.¹³⁷ Samti-

¹³² Transportstyrelsen (2024c), s. 18 f.

¹³³ Se t.ex. <https://www.transportarbetaren.se/ministern-sa-ska-fusket-stoppas/>. Hämtad 2024-08-16.

¹³⁴ Skäl 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1057 av den 15 juli 2020 om fastställande av särskilda regler med avseende på direktiv 96/71/EG och direktiv 2014/67/EU för utstationering av förare inom vägtransportsektorn och om ändring av direktiv 2006/22/EG vad gäller tillsynskrav och förordning (EU) nr 1024/2012.

¹³⁵ Se t.ex. prop. 2021/22:166 s. 38 f. och Ds 2017:22, s. 77 f.

¹³⁶ Ds 2017:22, s. 77 f.

¹³⁷ EU-domstolens dom den 1 december 2020 i mål C-815/18 (Federatie Nederlandse Vakbeweging mot Van den Bosch Transporten BV m.fl.) och EU-domstolens dom den 8 juli 2021 i mål C-428/19 (OL m.fl. mot Rapidsped Fuvarozási és Szállítmányozási Zrt).

digt har många berörda arbetsgivare sannolikt inte uppfattat att utstationeringsregelverket varit tillämpligt på deras verksamhet.¹³⁸

I samband med genomförandet av mobilitetspaketet togs det ställning till frågan. Det konstaterades att samtliga vägtransporter till eller från Sverige eller inom Sveriges gränser som inte omfattas av ett uttryckligt undantag kan utgöra utstationering.¹³⁹ Det infördes också en uttrycklig bestämmelse som anger att utstationering föreligger när en arbetsgivare sänder en förare, som vanligen arbetar i ett annat land, till Sverige för att åt ett transportföretag som är etablerat i ett annat land än Sverige under en begränsad tid utföra en gods- eller persontransport där all lastning och lossning av gods respektive all på- och avstigning av passagerare sker i Sverige, eller en persontransport där både på- och avstigning av passagerare sker i Sverige i samband med internationell linjetrafik.¹⁴⁰ I 5 c–5 f §§ utstationeringslagen anges vissa undantagssituationer då utstationering inte ska anses föreligga. Det handlar bland annat om situationer när en förare vid utförandet av en transport passerar genom Sverige utan att lasta eller lossa gods eller ta upp eller släppa av passagerare och då en förare utför så kallade bilaterala transporter till eller från Sverige.¹⁴¹

Villkoren för utstationerade förare och hur de kan kontrolleras

Nu är det alltså klarlagt att utstationeringsregelverket som utgångspunkt ska tillämpas vid vägtransporter. Det innebär dock inte utan vidare att svenska löner ska tillämpas på utstationerade förare. I Sverige finns inte lagstadgade minimilöner och det finns inte heller något system med allmängiltiga kollektivavtal. Arbetsmarknadens parter ansvarar för lönebildningen. Det har funnits en förhoppning att svenska kollektivavtal skulle sätta standarden också för de chaufförer som kör tillfälligt i Sverige.¹⁴² I propositionen angavs att det kan antas att de nya reglerna kommer att innebära högre lön för förare från länder med lägre löneläge än det som gäller i Sverige.¹⁴³ För att utstationerade förare ska ha rätt till en lön enligt ett svenskt kollektiv-

¹³⁸ Jfr Transportstyrelsen (2024c), s. 49.

¹³⁹ Prop. 2021/22:166 s. 37 f.

¹⁴⁰ 5 b § utstationeringslagen.

¹⁴¹ Begreppet bilateral transport förklaras i 5 d § andra stycket utstationeringslagen.

¹⁴² <https://www.transportarbetaren.se/ministern-sa-ska-fusk-stoppas/>. Hämtad 2024-08-16.

¹⁴³ Prop. 2021/22:166 s. 93.

avtal krävs dock att den utstationerande arbetsgivaren har träffat ett sådant kollektivavtal. Det kan vara utmanande för svenska arbetstagarorganisationer – när det gäller vägtransporter i praktiken Svenska Transportarbetareförbundet – att träffa kollektivavtal med de utstationerande arbetsgivarna. I samband med Transportstyrelsens utvärdering av mobilitetspaketet 2024 hade enligt uppgift från Svenska Transportarbetareförbundet och Seko inget kollektivavtal ännu tecknats med något utländskt transportföretag.¹⁴⁴ I delegationens kontakter har det dock framkommit att Svenska Transportarbetareförbundet sedermera har träffat enstaka utstationeringskollektivavtal med utstationerande åkerier.

Numera ska en arbetsgivare som utstationerar en förare till Sverige för att utföra en transport åt ett transportföretag som är etablerat i ett annat land än Sverige lämna in en utstationeringsdeklaration senast när föraren påbörjar arbetet i Sverige.¹⁴⁵ 4 § förordningen (2022:469) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn anger vilka uppgifter en sådan utstationeringsdeklaration ska innehålla, bland annat uppgifter om transportföretaget, om arbetsgivaren, om den trafikansvarige eller någon annan kontaktperson i etableringsmedlemsstaten samt om förarens identitet, bostadsadress och körkortsnummer. I 5 § samma förordning anges att inlämning av en utstationeringsdeklaration och anmälan om ändrade uppgifter ska göras genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI).

Transportföretaget ska säkerställa att föraren vid en vägkontroll kan visa upp bland annat en kopia av den inlämnade utstationeringsdeklarationen.¹⁴⁶ Polismyndigheten och Tullverket ska utföra kontroller på väg av att skyldigheten att visa upp dokumentation följs.¹⁴⁷ Om en kopia av deklarationen inte kan visas upp vid en vägkontroll, ska transportföretaget påföras en sanktionsavgift. Se vidare avsnitt 6.10 om delegationens överväganden när det gäller sanktionsavgifter inom utstationeringsområdet.

De uppgifter som lämnas in i IMI-systemet av utstationerande arbetsgivare kan användas av arbetstagarorganisationer för att ta reda på vilka företag som utstationerar arbetstagare och som är verksamma på den svenska arbetsmarknaden. Det har dock framförts att arbetstagarorganisationerna fortfarande saknar effektiva verktyg att granska

¹⁴⁴ Transportstyrelsen (2024c), s. 58.

¹⁴⁵ 45 b § utstationeringslagen.

¹⁴⁶ 45 d § utstationeringslagen.

¹⁴⁷ 6 § förordningen (2022:468) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

företagen som kör tillfälligt i landet.¹⁴⁸ De har inte möjlighet att ta del av uppgifter om vilka förare som är utstationerade till Sverige i realtid. Det har framförts att det tar åtta veckor för arbetstagarorganisationerna att få ut handlingarna och att de därför inte kommer åt informationen förrän bilarna har lämnat Sverige.¹⁴⁹

För att arbetstagarorganisationerna ska kunna begära ut information behöver de i praktiken ha tillgång till uppgifter om en enskild förare. En bredare begäran än så leder till en stor mängd uppgifter om förare som många gånger inte ens har varit utstationerade under utstationeringsperioden. Det har också visat sig att det finns flera svårigheter med de uppgifter som arbetstagarorganisationerna får tillgång till. Det kan till exempel saknas landsinmatningar i färdskrivardata, vilket gör att det inte är möjligt att se när i tiden föraren faktiskt har varit i Sverige. Det pågår ett arbete vid Arbetsmiljöverket för att utreda möjligheterna att bättre kunna ge arbetsmarknadens parter den information de efterfrågar.¹⁵⁰ Enligt uppgift från Arbetsmiljöverket finns det dock utmaningar i denna del eftersom myndigheten inte själv förfogar över lösningen då IMI är ett system som ägs och förvaltas av EU-kommissionen.

Arbetsmarknadens parter i Sverige är generellt sett negativt inställda till att införa ett system med allmängiltiga kollektivavtal men från Svenska Transportarbetarförbundets håll har det på senare tid framförts att man inte stänger några dörrar och att man analyserar frågan.¹⁵¹

Den danska regleringen om utstationerade förare

Den danska arbetsmarknadsmodellen liknar i flera avseenden den svenska. Inte heller i Danmark finns någon lagstadgad minimilön eller något system för att förklara kollektivavtal allmängiltiga.

I Danmark finns det dock bestämmelser om vilken lön ett utländskt företag som utför vissa typer av cabotagetransporter ska betala arbetstagare, nämligen något förenklat den timlön som minst mot-

¹⁴⁸ <https://www.transportarbetaren.se/det-skulle-bli-lika-lon-blev-32-avgifter/>. Hämtad 2025-01-17.

¹⁴⁹ <https://www.transportarbetaren.se/partierna-facket-far-losa-utlandska-forares-loner/>. Hämtad 2024-08-16. <https://www.transportarbetaren.se/har-ska-utlandska-chaufforer-traffa-facket/>. Hämtad 2025-01-17.

¹⁵⁰ Transportstyrelsen (2024c), s. 59.

¹⁵¹ <https://www.transportarbetaren.se/partierna-facket-far-losa-utlandska-forares-loner/>. Hämtad 2025-01-17. Jfr Transportstyrelsen (2024c), s. 67.

svarar den timlön som fastställs på grundval av relevanta lönebestämmelser i de rikstäckande kollektivavtal som har ingåtts av de mest representativa arbetsmarknadsparterna. I Danmark sker också en myndighetskontroll av förarnas löner. Polisen genomför vägkontroller och myndigheten Færdselsstyrelsen gör kontroller av förarnas löner och andra villkor under utstationeringsperioden. Om en utstationerad förare i samband med en vägkontroll i Danmark inte kan uppvisa en kopia av en giltig utstationeringsdeklaration på grund av att en deklaration inte har lämnats in, får föraren och fordonet inte lämna kontrollplatsen förrän transportföretaget har lämnat in en utstationeringsdeklaration i det publika gränssnittet till IMI. Dessutom informerar polisen Færdselsstyrelsen om det aktuella ärendet och efter att utstationeringsperioden är slut görs en kontroll av löner och villkor för den förare som blev stoppad i vägkontrollen. Även efter de vägkontroller av utstationerade förare i Danmark som är utan anmärkning går en signal vidare till Færdselsstyrelsen för en kontroll av löner och villkor. På detta sätt har Danmark reglerat ett flöde i systemet där det alltid finns kontakt mellan vägkontrollerna och de senare kontrollerna som kan göras av förarnas sociala villkor.¹⁵²

Beställaransvar

Det finns olika beställaransvar i transportbranschen. Den som har beställt en o tillåten gods- eller persontransport kan dömas för brott. Den kan dömas som yrkesmässigt för egen eller annans räkning har beställt transporten om han eller hon vid tidpunkten för beställningen kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades, eller har beställt transporten av trafikutövaren och uppsåtligt eller av oaktsamhet inte kontrollerat innehavet av tillstånd vid tidpunkten för transporten på ett sätt som skäligen kan begäras. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.¹⁵³

Det finns också ett beställaransvar vid utstationering av förare. Om en transport med en utstationerad förare utförs utan att en ut-

¹⁵² Transportstyrelsen (2024c), s. 66. Se också Workplace Denmark: <https://workplacedenmark.dk/working-conditions/pay-and-working-hours/hourly-rate-drivers>. Hämtad 2025-01-17.

¹⁵³ 5 kap. 2 § yrkestrafiklagen (2012:210) och 5 kap. 3 § taxitrafiklagen.

stationeringsdeklaration har lämnats in, döms den som beställt transporten i vissa fall till böter eller fängelse i högst ett år.¹⁵⁴

Det finns få ärenden totalt sett gällande beställaransvar inom yrkestrafikområdet och för utstationering av förare finns det såvitt känt inte något enda ärende.¹⁵⁵ Se vidare avsnitt 6.13.2 om delegationens överväganden om beställaransvaret vid utstationering av förare.

Tillsyn av transportbranschen

Det finns särskilda svårigheter för myndigheter och andra aktörer att kontrollera transportbranschen. Transporttjänsterna utförs av en rörlig arbetskraft som delvis är gränsöverskridande. Transportbranschen utmärker sig även på så sätt att det går förhållandevis snabbt att besöka många arbetsställen, det vill säga fordon, på kort tid.¹⁵⁶

Under 2009 och 2010 ändrades myndighetsstrukturen inom den svenska transportsektorn. Den då nya myndigheten Transportstyrelsen fick ansvar för tillsynen inom sektorn och Trafikverket fick ansvar för planering av transportsystemet för alla trafikslag samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.

Utöver Transportstyrelsen är det i dag ett antal myndigheter som har framträdande roller inom den samlade kontrollstrukturen för yrkestrafiken inom vägtrafikområdet. De viktigaste av dessa är Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Trafikverket. Därutöver är även Arbetsmiljöverket, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Ekobrottsmyndigheten, i olika omfattning, delaktiga i den samlade kontrollverksamheten.

Det har i olika sammanhang lyfts förslag på organisationsförändringar när det gäller kontroll av yrkestrafiken, bland annat förslag på en ny kontrollorganisation.¹⁵⁷

Det har tagits fram tillsynsstrategier av myndigheter i förening, Transportstyrelsen, Polismyndigheten, Tullverket och Arbetsmiljöverket, för bland annat vägarbetsid, cabotage och utstationering.¹⁵⁸ Transportstyrelsen och Polismyndigheten ingick 2021 en strategisk

¹⁵⁴ 45 h § utstationeringslagen.

¹⁵⁵ Transportstyrelsen (2024c), s. 65.

¹⁵⁶ Arbetsmiljöverket m.fl. (2024), s. 17.

¹⁵⁷ Se bl.a. bet. 2023/24:TU9 och <https://www.transportarbetaren.se/vi-behover-en-ny-kontrollmyndighet-for-yrkestrafiken/>. Hämtad 2025-01-02.

¹⁵⁸ Transportstyrelsen (2024b), s. 61.

överenskommelse om hur de ska arbeta med tillsynen och kontrollerna av yrkestrafiken på väg.¹⁵⁹ Myndigheterna har därefter under 2023 hållit fortlöpande möten och kompletterat överenskommelsen. I överenskommelsen konstateras att båda myndigheterna behöver uppgifter från den andra myndigheten för att kunna utföra sitt uppdrag på ett bra sätt.¹⁶⁰ Utöver den fortlöpande samverkan mellan Transportstyrelsen och Polismyndigheten har man under 2023 även samordnat kontroller där även Tullverket och Kustbevakningen har medverkat.¹⁶¹

Enligt uppgift från Transportstyrelsen har myndigheten betydande kontakt med enskilda regionala center mot arbetslivskriminalitet (AKC) och anställda vid myndigheten har gett uttryck för att det vore önskvärt att spela en ännu större roll i myndighetssamverkan (se avsnitt 7.3.5).

Transportstyrelsen bedriver i stor utsträckning riskbaserad tillsyn. Det innebär att det i större utsträckning görs kontroller där riskerna bedöms vara stora och i mindre utsträckning där riskerna är små.¹⁶²

Transportstyrelsens tillståndsmätningar

Transportstyrelsen genomför även återkommande så kallade tillståndsmätningar för olika transportslag. Syftet med mätningarna är att få en bra bild av i vilken utsträckning de regler som finns inom yrkestrafikområdet följs av marknadens aktörer. Eftersom Transportstyrelsens och Polismyndighetens ordinarie tillsyn och kontroller delvis genomförs riskbaserat och inte slumpmässigt kan utfallet från den ordinarie verksamheten inte användas för att bedöma hur väl reglerna följs i allmänhet. Det är den kunskapsluckan som tillståndsmätningen avser att fylla. Även tillståndsmätningarna är dock givetvis förknippade med vissa osäkerheter.

Det görs en särskild undersökning om lastbilsförarens sociala villkor och syftet med den är att få kunskap om de villkor som lastbilsförare arbetar under. En särskilt viktig parameter som undersöks är eventuella skillnader mellan svenska och utländska förarens villkor.¹⁶³

¹⁵⁹ Jfr SOU 2021:31, s. 75 och bet. 2023/24:TU9, s. 23.

¹⁶⁰ Bet. 2023/24:TU9, s. 23 f.

¹⁶¹ Bet. 2023/24:TU9, s. 24.

¹⁶² <https://www.transportstyrelsen.se/sv/om-transportstyrelsen/vart-uppdrag-och-arbetsatt/tillsyn/riskbaserad-tillsyn/>. Hämtad 2025-01-02.

¹⁶³ Transportstyrelsen (2024d), s. 11, och Transportstyrelsen (2023), s. 9.

Det kan särskilt nämnas att tillståndsmätningen rörande taxitrafik är avgränsad till fordon som är anmälda i taxitrafik. Den svarta taxi-verksamhet som sker med icke anmälda fordon omfattas alltså inte.¹⁶⁴

Myndighetsgemensamma kontroller i transportbranschen

Vid kontroller av fordon är det endast polisen som har befogenhet att stoppa fordon, även om andra myndigheter sedan kan utföra egna kontroller. Polismyndigheten kan stoppa fordon som till exempel misstänks vara överlastade, eller för att väga fordonet, inspektera fordonets skick, kontrollera chaufförens identitet och behörigheter.¹⁶⁵ Arbetsmiljöverket kan utföra tillsyn i olika avseenden när det gäller fordon, exempelvis när det gäller belastningsergonomi¹⁶⁶ och att vissa lyftanordningar som är monterade på fordon är besiktigade.¹⁶⁷ När polisen stoppar ett fordon som exempelvis är överlastat kan detta leda till böter eller indraget körkort för chauffören, men polisen kan inte agera mot arbetsgivaren. Arbetsmiljöverket kan däremot vid vite förelägga arbetsgivaren att vidta åtgärder. Verket kan även utfärda sanktionsavgifter, till exempel om en lyftanordning på ett fordon inte är besiktigat.

Närmare om hur kontroller ska utföras

Det finns bestämmelser på EU-nivå om hur kontroller inom transportområdet ska göras.

I det så kallade kontrolldirektivet regleras hur stor andel av kontrollerna av kör- och vilotider som ska genomföras som vägkontroller respektive företagskontroller. Direktivets bestämmelser innebär bland annat att Sverige för 2023 skulle kontrollera kör- och vilotider för cirka 488 000 arbetsdagar, varav hälften vid vägkontroller och hälften vid företagskontroller. Det är Polismyndigheten som genomför vägkontrollerna och Transportstyrelsen som genomför företagskontrollerna. Mängden vidtagna kontroller har legat över vad som krävs enligt EU-reglerna.¹⁶⁸ Det kan dock vara en utmaning att hinna göra

¹⁶⁴ Transportstyrelsen (2023), s. 12.

¹⁶⁵ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 9 och 22, samt Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 10.

¹⁶⁶ 6 kap. AFS 2023:10 (före den 1 januari 2025 gällde AFS 2012:2).

¹⁶⁷ 13 kap. AFS 2023:11 (före den 1 januari 2025 gällde AFS 2003:6).

¹⁶⁸ Bet. 2023/24:TU9, s. 16 f.

tillräckligt många kontroller eftersom kontroll av ett enskilt fordon kan ta upp till åtta timmar.

Det finns även nationella bestämmelser som tar sikte på hur kontrollerna ska göras. Bland annat anges i 11 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. att kontroller i företagslokaler ska organiseras på grundval av tidigare erfarenheter från olika typer av transporter och företag.

Transportstyrelsen har byggt upp riskvärderingssystem som stöd för urval av vilka företag som ska kontrolleras, såväl för företagskontroller av kör- och vilotider och vägarbets tid som för tillsyn av yrkestrafiktillstånd. Informationen till systemen kommer från flera håll. Det EU-gemensamma systemet för informationsutbyte är benämnt European Register of Road Transport Undertakings (ERRU), och via detta får Transportstyrelsen information om överträdelser som begås utomlands av de företag som Transportstyrelsen har beviljat gemenskapstillstånd för.¹⁶⁹ Varje medlemsstat ska föra ett nationellt elektroniskt register över de vägtransportföretag som har fått tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik, med syftet att underlätta samarbetet mellan nationella myndigheter för att främja och förenkla den gränsöverskridande kontrollen av efterlevnaden av EU:s vägtransportlagstiftning och göra den mer kostnadseffektiv.¹⁷⁰

Förskott på sanktionsavgifter

Inom transportområdet finns i flera situationer möjlighet för kontrollmyndigheterna att ta ut sanktionsavgifter i förskott. Det gäller bland annat i fall då ett transportföretag har överträtt bestämmelsen om att på begäran visa upp en utstationeringsdeklaration, se vidare om detta i avsnitt 6.10.1. Det gäller också vissa sanktionsavgifter för brott mot bestämmelserna om kör- och vilotider¹⁷¹ och sanktionsavgifter som påförs företag utan hemvist i Sverige för att de inte har kunnat uppvisa bevis om tillstånd.¹⁷² Om sådana förskott inte betalas omedelbart i samband med kontrollen, får fortsatt färd hindras enligt klampningslagen (2024:1089), som trädde i kraft den 1 januari 2025.¹⁷³

¹⁶⁹ Bet. 2023/24:TU9, s. 19.

¹⁷⁰ Artikel 16 i förordning (EG) nr 1071/2009 och bet. 2023/24:TU9, s. 20.

¹⁷¹ 10 kap. 5 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

¹⁷² 6 kap. 4 § första stycket yrkestrafikförordningen (2012:237).

¹⁷³ 10 kap. 6 § förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. samt 6 kap. 5 § andra stycket yrkestrafikförordningen.

4.4.2 Arbetslivskriminalitet i transportbranschen

Allmänt

Det finns många arbetslivskriminella upplägg som förekommer i transportbranschen. Många av dem är desamma som förekommer i andra riskbranscher. Det förekommer även i transportbranschen att arbetstagare exploateras, att det bryts mot regler om arbetsmiljö och arbetstid, att skatter undandras och att välfärdssystemen utnyttjas.

Vissa upplägg och förfaranden kan dock sägas vara specifika just för transportbranschen. Det handlar bland annat om överträdelser av bestämmelser som gäller just för transporter, exempelvis om kör- och vilotider, vägarbetstid, hastighetsbegränsningar med mera. Dessa bestämmelser syftar bland annat till att öka trafiksäkerheten för medtrafikanter men också till att säkerställa förarnas säkerhet och arbetsmiljö. Det kan vara en del i arbetslivskriminella upplägg att verksamhetsutövare sätter i system att bryta mot dessa bestämmelser eller att pressa förare att bryta mot dem i syfte att öka verksamhetens intäkter eller minska dess kostnader.

Det finns tecken på att utvecklingen inom delar av transportbranschen i vissa avseenden går i rätt riktning. Transportstyrelsens tillståndsmätningar för godstransporter visar på en ökad regelefterlevnad, exempelvis när det gäller färdskrivare, vägarbetstid och kör- och vilotidsreglerna. Det finns också tecken på att regeländringar till följd av EU:s mobilitetspaket har haft vissa positiva effekter.¹⁷⁴ Det finns dock fortfarande omfattande problem i branschen. Inom ett antal områden framgår också av tillståndsmätningarna att regelefterlevnaden har försämrats, bland annat vad gäller fordonens tekniska beskaffenhet och hastighetsefterlevnaden. Exempelvis anser Transportföretagen att mycket tyder på att det alltjämt finns betydande regelöverträdelser som leder till en osund konkurrens.¹⁷⁵ Generellt kan sägas att såväl arbetstagar- som arbetsgivarsidan inom transportbranschen delar bilden att branschen är en riskbransch för arbetslivskriminalitet och att omfattande problem förekommer.

¹⁷⁴ Transportstyrelsen (2024d), s. 4, Transportstyrelsen (2022a), s. 4 och Transportstyrelsen (2024c), s. 9.

¹⁷⁵ Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 33 och Transportföretagen (2019), s. 45.

Utländska företag och utländsk arbetskraft

Det är många utländska företag som är aktiva på olika sätt på den svenska transportmarknaden. Det handlar givetvis delvis om helt legal verksamhet, men det har uppmärksammats av de samverkande myndigheterna att det också kan vara fråga om otillåtet cabotage eller upplägg som används av svenska åkerier för att undgå beskattning.¹⁷⁶

Det är också vanligt att transporttjänster i Sverige utförs av utländsk arbetskraft. Det förekommer att arbetstagarna saknar arbetstillstånd eller rätt att uppehålla sig i Sverige. Bland annat har Polismyndigheten kontrollerat mindre lastbilar som yrkesmässigt kör gods av olika slag samt även flyttfirmor som kör med mindre fordon. Vid dessa kontroller upplevs en hög träffsäkerhet rörande illegal arbetskraft.¹⁷⁷

Utnyttjande av arbetstagare

Enligt Transportstyrelsens tillståndsmätning avseende godstransporter, som också omfattar en mätning av sociala villkor bland lastbilsförare, är en majoritet av förarna, såväl utländska som svenska, nöjda med sina arbetsförhållanden.¹⁷⁸ Liksom i övriga riskbranscher förekommer det inom transportbranschen dock att arbetstagare inte får de villkor och arbetsförhållanden de borde ha enligt lagar och avtal.

Även inom transportbranschen förekommer det att arbetstagare inte får rätt lön eller återbetalar delar av utbetalad lön. Det förekommer att oseriösa företag betalar förarna mindre än enligt kollektivavtal eller avtal med beställarna.¹⁷⁹

Det finns också stora skillnader i sociala villkor mellan svenska och utländska förare. Utländska förare övernattar oftare i lastbilen, återvänder mer sällan till sin varaktiga bostad, eller till det land där arbetsgivaren är registrerad, och har i genomsnitt lägre löner. Skillnaderna har dock minskat över tid. Detta skulle delvis kunna förklaras av de regeländringar som har trätt i kraft till följd av mobilitetspaketets genomförande.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 20.

¹⁷⁷ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 20.

¹⁷⁸ Transportstyrelsen (2024d), s. 4.

¹⁷⁹ Kjellberg (2023), s. 98.

¹⁸⁰ Transportstyrelsen (2024d), s. 4 och Transportstyrelsen (2022a), s. 4.

I de kontakter delegationen har haft har det från fackligt håll anförts att det förekommer vad som närmast kan beskrivas som kåkstäder vid vissa uppställningsplatser och att chaufförer bor i baracker, containers, verkstadslokaler eller liknande som inte är avsedda som bostäder. De samverkande myndigheterna har rapporterat om att förare äter och sover i sina bilar på ett sätt som inte är förenligt med gällande regelverk.¹⁸¹ Vid myndighetsgemensamma kontrollinsatser har man bland annat påträffat misstänkta offer för människoexploatering.¹⁸²

Arbetsplatsolyckor

Transportsektorn ligger högt när det gäller antal arbetsolyckor. Av Arbetsmiljöverkets rapport om arbetsskador 2023 framgår följande. Bland kvinnor var det branschgruppen Transport och magasinering som hade flest antal anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro per 1 000 sysselsatta, nämligen 18 stycken. Det är en liten ökning jämfört med 2022. Bland män hade branschgruppen Transport och magasinering näst flest anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro per 1 000 sysselsatta under 2023, med nästan lika många anmälningar som inom vattenförsörjning, där antalet anmälningar uppgick till 17,5.¹⁸³ Som delegationen redogjort för i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Sverige*, har dock enbart en delmängd av arbetsolyckorna koppling till arbetslivskriminalitet. Delegationen bedömde sammantaget att av alla cirka 36 000 arbetsolyckor som rör arbetstagare under år 2021, hade 5–8 procent en koppling till arbetslivskriminalitet.¹⁸⁴

Kör- och vilotider samt färdskrivare

Bestämmelserna om kör- och vilotider har som huvudsyften att säkerställa en sund konkurrens mellan aktörerna i vägtransportsektorn, att ge förarna en god social situation och att bidra till ökad

¹⁸¹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 32.

¹⁸² <https://www.vibilagare.se/nyheter/fusket-i-transportbranschen-fortsatter-kan-leda-till-doden>. Hämtad 2025-01-03.

¹⁸³ Arbetsmiljöverket (2024b), s. 13.

¹⁸⁴ SOU 2023:8, s. 147 f.

trafiksäkerhet. Bestämmelserna skiljer sig åt beroende bland annat på fordonens vikt.

För fordon och fordonskombinationer som har högre sammanlagd totalvikt än 3,5 ton samt bussar oavsett vikt gäller – med vissa undantag – EU:s regelverk om kör- och vilotider. Förordning (EG) nr 561/2006¹⁸⁵ fastställer nivåerna för maximal daglig körtid, körtid per vecka, tvåveckorskörtid och minsta period för dygns- och veckovila. Bestämmelserna gäller för person- och godstransporter, internationella och nationella transporter, transporter med inhyrda förare, anställda förare eller egenföretagare.

För lättare fordon – alltså med en totalvikt på mindre än 3,5 ton – gäller andra bestämmelser om hur lång vila en förare ska ha. Dessa finns i förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet. Förordningen gäller bland annat för godstransporter med lätta lastbilar och taxitrafik.¹⁸⁶ Det ställs krav både på förare och arbetsgivare. Förarna ska fortlöpande göra anteckningar om tiden för dygnsvilan i en personlig tidbok.¹⁸⁷ Tidboken ska medföras under färden. Föraren ska på begäran av polisman eller bilinspektör tillhandahålla boken för kontroll.¹⁸⁸

Förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet innehåller vidare vissa bestämmelser som träffar företaget, arbetsgivaren. Bland annat ska arbetsgivaren tillhandahålla varje förare en tidbok, där förarna ska föra anteckningar om tiden för dygnsvilan, samt se till att de föreskrivna anteckningarna görs.¹⁸⁹ Arbetsgivaren ska bevara anteckningarna under minst tolv månader.¹⁹⁰ Vidare ska arbetsgivaren på begäran av en polisman eller bilinspektör tillhandahålla gjorda anteckningar och de övriga handlingar som kan ha betydelse för kontroll av dygnsvilan.

¹⁸⁵ Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85.

¹⁸⁶ 2 § förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.

¹⁸⁷ 5–6 §§ förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.

¹⁸⁸ 7 § förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.

¹⁸⁹ 9 § förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet. Enligt ett ännu giltigt beslut av Vägverket har Biltrafikens Arbetsgivareförbund och Svenska Transportarbetareförbundet dispens från bestämmelsen och förare som omfattas av Transportavtalet får i stället för tidbok använda dag- eller veckoarbetstidskort.

¹⁹⁰ 8 § förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.

För att det ska gå att kontrollera att reglerna om kör- och vilotider följs finns det krav på att färdskrivare ska vara installerade och användas i fordon som omfattas av regelverket.¹⁹¹

Vid Transportstyrelsens tillståndsmätning rörande *taxibranschen* för 2022 framgick att var femte förare inte levde upp till regelverkets krav när det gäller bestämmelserna om förarnas personliga tidbok. Olika överträdelser bedömdes som olika allvarliga. Rena slarvfel, som att missa att skriva sitt telefonnummer på tidbokens framsida eller andra mindre misstag, leder oftast till rapporteftergift. Strax under 7 procent av förarna fick detta. Mer allvarliga överträdelser, som att inte ha fyllt i tidboken ordentligt, att inte ha den med eller att inte ha tagit ut föreskriven dygnsvila, leder i regel till ordningsbot, vilket drygt 12 procent av förarna tilldelades.¹⁹²

Kontrollen kan antingen företas i företagets lokaler eller hos Polismyndigheten genom granskning av de dokument som begärts från företaget.¹⁹³

Transportstyrelsens tillståndsmätning rörande *taxibranschen* för 2022 visar att företagen överlag lever upp till de krav som förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet ställer på dem. 97,3 procent klarade kontrollerna utan anmärkning, 1,1 procent fick rapporteftergifter, 1,6 procent fick ordningsbot och 0,2 procent fick anmälan. De lindrigare bristerna, som att kontaktuppgifter till företaget inte framgick av den personliga tidboken, ledde oftast till rapporteftergifter. Grövre överträdelser, som att föraren inte försetts med personlig tidbok över huvud taget eller att det saknades rutiner för att säkerställa att förarna följde vilotidsreglerna, ledde till ordningsbot eller anmälan. Det är viktigt att ha i åtanke att företag kan bedömas vara utan anmärkning även när föraren fått anmärkning på att det saknats en personlig tidbok vid kontrollen. I de fallen har föraren fått en ordningsbot för att inte ha fört med sig tidboken, men det har inte varit möjligt för polisen att bevisa att brott mot förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet har begåtts av företaget. Siffran beträffande företagens regelefterlevnad kan därför vara en överskattning av den faktiska efterlevnaden.¹⁹⁴

¹⁹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet.

¹⁹² Transportstyrelsen (2023), s. 19.

¹⁹³ 10 § förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.

¹⁹⁴ Transportstyrelsen (2023), s. 22.

Förbudet mot längre vila i fordon

Ett förbud mot att föraren tar normal veckovila eller annan vila längre än 45 timmar i fordonet har införts genom mobilitetspaketet. Om sådan vila tas på annan plats än i hemmet ska transportföretaget erbjuda ett boende som har lämpliga sovmöjligheter och sanitära inrättningar. Företaget är också skyldigt att betala för de kostnader som kan uppstå till följd av detta. Vid överträdelse av dessa skyldigheter kan transportföretaget hållas ansvarigt och påföras en sanktionsavgift på 20 000 kronor.¹⁹⁵

Förbudet mot att ta normal veckovila i fordonet infördes för att motverka att förare bor långa perioder i fordonen. Trots förbudet förefaller många utländska förare, av olika anledningar, fortfarande vila i fordonet. Däremot är det numera få förare som själva uppger att de gör det, även om kontrolltjänstemännen anser att det är uppenbart att så sker.¹⁹⁶ Att erkännanden blir allt mindre vanliga beror enligt Transportstyrelsen sannolikt på att förare kan drabbas av negativa konsekvenser om de uppger att de har tagit vilan i fordonet. Detta eftersom föraren många gånger står i beroendeställning till företaget. Att förare uppger att de hellre tillbringar vilan i fordonet än på det boende som transportföretaget erbjuder kan i vissa fall förklaras med att standarden på boendet upplevs vara sämre än fordonets standard. Transportstyrelsens bedömning är därför att förbudet mot att ta normal veckovila i fordonet inte har haft förväntad effekt, eftersom utländska förare fortfarande tar sin normala veckovila i fordonet i stor utsträckning.¹⁹⁷

Hastighetsöverträdelser

Som ett led i att systematiskt försöka öka verksamhetens lönsamhet inom transportbranschen kan förare pressas att köra snabbare än vad som följer av gällande hastighetsbegränsningar. Det kan leda till risker för förarna och därmed till arbetsmiljöproblem.

Det är vanligt med hastighetsöverträdelser inom yrkestrafiken. Folksam mäter återkommande hastigheten hos yrkestrafiken på vägar runt om i Stockholm och till viss del i Uppsala. 2022 års mät-

¹⁹⁵ 9 kap. 7 § första stycket 1, 9 kap. 8 § andra stycket och bilagan till förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

¹⁹⁶ Transportstyrelsen (2024c), s. 37 och 42.

¹⁹⁷ Transportstyrelsen (2024c), s. 42.

ningar visar att föraren kört för fort i 78 procent av alla mätningar. Det är en stor ökning jämfört med 2021 års mätning (70 procent), och hela 20 procentenheters ökning sedan 2018. Andelen grova överträdelser står för en fjärdedel av fortkörningarna. Taxibranschen visade högst andel överträdelser. I 2022 års mätning körde 9 av 10 uppmätta taxibilar över hastighetsbegränsningen. Även delbranscherna färdtjänst samt bud, transport och logistik hade hög andel överträdelser (82 procent). Bussbranschen visade lägst andel överträdelser (51 procent).¹⁹⁸

Även Transportstyrelsen gör mätningar av hastighetsöverträdelser. Vid tillståndsmätningen 2024 framkom att totalt 63 procent av fordonen hade överskridit den maximalt tillåtna hastigheten vid något tillfälle. Vissa skillnader uppmärksammas mellan svenska och utländska fordon. 42 procent av de svenska fordonen framfördes inom den tillåtna hastigheten medan motsvarande bland utländska fordon är 25 procent. Dessutom gör sig utländska förare i större utsträckning skyldiga till grövre hastighetsöverträdelser. Bland förare av utländska fordon översteg 16 procent den tillåtna hastigheten med mer än 12 km/tim, att jämföra med 8 procent bland förare av svenska fordon.¹⁹⁹

Antalet underentreprenörer

Som utvecklats i avsnittet om arbetslivskriminalitet i byggbranschen (avsnitt 4.2.3) kan antalet underentreprenörer i entreprenadkedjor i byggprojekt i vissa sammanhang utgöra en riskfaktor ur ett arbetslivskriminalitetsperspektiv. Utredningen om utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret kom fram till entreprenadkedjor även används regelmässigt transportbranschen.²⁰⁰ Det är viktigt att understryka att underentreprenörskedjor inte i sig utgör arbetslivskriminella upplägg. Användandet av kedjor av underentreprenörer kan dock möjliggöra olaglig eller avtalsstridig hantering för en arbetslivskriminell aktör, bland annat genom försvårad kontroll. Se vidare avsnitt 6.13.1 om frågan om ett utvidgat entreprenörsansvar för lön.

¹⁹⁸ Folksam (2022), s. 2.

¹⁹⁹ Transportstyrelsen (2024d), s. 32.

²⁰⁰ SOU 2023:26, s. 19 och 133 f.

Upplägg med så kallade falska egenföretagare – plattformarbete med mera

En form av upplägg handlar om att företag anlitar vad som benämns som egenföretagare men vilka egentligen bör ses som arbetstagare, alltså så kallade falska egenföretagare. Därigenom kan företagen undvika arbetsgivaransvaret och den arbetsrättsliga lagstiftningen.²⁰¹ Detta kan ske inom ramen för en digital plattform, vilket har beskrivits närmare i avsnitt 3.2.6. Det har framförts att många som arbetar inom plattformsverksamhet, exempelvis som matbud via cykel, moped och bil, tvingas arbeta som falska egenföretagare.²⁰²

Det har framförts att sådana transporter som sker inom ramen för den så kallade gig-ekonomin och ofta sker från olika etablissemang som affärer, restauranger med mera till privatpersoner är föremål för begränsade kontroller, både av branschen och myndigheter. Transporterna har kallats för ”den sista milen”.²⁰³ Sådana företag inom budbranschen har dock varit föremål för särskilt intresse av de samverkande myndigheterna.²⁰⁴

Inom taxibranschen förekommer det att taxibolagen, de så kallade beställningscentralerna, anlitar åkerier som underleverantörer, vilka i sin tur anställer taxichaufförer. De flesta taxichaufförerna är dock egenföretagare, antingen direkt under beställningscentralerna eller hos åkerierna. De köper egna bilar och betalar beställningscentralerna för att få använda deras logga och telefonväxel. Det utgör givetvis inte arbetslivskriminalitet att anlita egenföretagare i en verksamhet. I vissa fall är dock taxichaufförerna att anse som arbetstagare i relation till beställningscentralerna som de är anslutna till. I dessa fall kan de därmed betecknas som falska egenföretagare.²⁰⁵

Upplägg rörande brister i etableringskrav

Som har beskrivits ovan uppställer mobilitetspaketet flera krav för att ett företag ska anses vara etablerat i ett land. Det finns olika typer av upplägg som går ut på att transportföretag bedriver verk-

²⁰¹ Kjellberg (2023), s. 13.

²⁰² Kjellberg (2023), s. 13. Arbetsdomstolen har i ett mål prövat frågan om ett mopedbud var anställt hos Foodora AB. Arbetsdomstolen kom dock fram till att mopedbudet hyrts ut till Foodora AB och inte var anställd där. Se AD 2022 nr 45.

²⁰³ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 33.

²⁰⁴ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 32.

²⁰⁵ Jfr Kjellberg (2023), s. 97.

samhet i en medlemsstat utan att ha tillräcklig etablering där. Det kan handla om så kallade brevlådeföretag, alltså företag som på pappret verkar bedriva sin verksamhet i en viss medlemsstat men verksamheten i praktiken bedrivs i en annan. Syftet med brevlådeföretag kan vara att kringgå ett lands skattelagstiftning eller arbetsrättsliga reglering.

Det finns också företag som brister i etableringen utan att vara brevlådeföretag. Ett exempel på detta är att det finns internationella transportföretag som har en verksamhet i Sverige men där större delen av företagets huvudsakliga infrastruktur finns i en annan medlemsstat. Detta är inte exempel på typiska brevlådeföretag, men det är transportföretag som kan anses ha vissa brister i etableringen.²⁰⁶ Delegationen har i kontakter med företrädare för branschen fått beskrivet att det finns ett stort problem med i Sverige nystartade åkerier som drivs av utländska företagare som för att undkomma de begränsningar som mobilitetspaketet uppställer flyttar sin verksamhet hit från andra länder, inklusive fordon och chaufförer, men med samma löner som i hemlandet.

Konsulter som tar över trafiktillstånd

Som beskrivits ovan (avsnitt 4.4.1) är det möjligt för en utomstående, en konsult, att vara trafikansvarig för ett transportföretag. Delegationens bild är att det finns en uppfattning att det förekommer att sådana konsulter tar över trafiktillstånd exempelvis i fall då ett åkeri har blivit av med sitt trafiktillstånd på grund av att åkeriet inte längre uppfyller kraven och att detta är ett problem. Det har lyfts fram som en tänkbar åtgärd att begränsa antalet trafiktillstånd en konsult får inneha, vilket för närvarande uppgår till fyra stycken, se vidare delegationens överväganden i denna del i avsnitt 6.17.2.

Etablering i ett låglöneland men verksamhet i Sverige

Det kan också handla om ett brevlådeföretag som registreras i ett låglöneland men utför merparten av sin faktiska verksamhet i en annan stat. Syftet med ett sådant upplägg kan vara att företaget ska kunna dra nytta av de betydligt lägre nivåerna på såväl löner som

²⁰⁶ Transportstyrelsen (2024c), s. 33.

skatter och andra avgifter i låglönestaten. På så sätt skaffar sig företaget konkurrensfördelar och kan erbjuda transporter i andra stater till lägre priser än vad som hade varit möjligt om det varit etablerat i det land där företaget bedriver sin faktiska verksamhet.²⁰⁷

Denna form av brevlådeföretag är inte möjlig att motverka utifrån svenska nationella etableringskrav, eftersom företagen inte är etablerade här utan i en annan EU-stat. Varje medlemsstat utövar tillsyn över de företag som staten utfärdat tillstånd till. Om det finns misstanke om att ett företag inte uppfyller kraven på etablering i den stat företaget uppger kan Transportstyrelsen skicka en begäran till den behöriga myndigheten i den andra staten om de handlingar och den information som krävs för att visa att företaget verkligen är etablerat där.²⁰⁸

Företag etablerade i Sverige som hjälper andra företag att få tillgång till den svenska transportmarknaden

Ett annat upplägg är att brevlådeföretag etableras i en medlemsstat men inte har någon egen verksamhet alls. Syftet med ett sådant upplägg kan vara att erbjuda sin etablering i olika former av affärsupplägg som gör det möjligt för transportföretag som inte är etablerade i den aktuella staten att, via den andres etablering, få åtkomst till fördelarna som finns i staten.²⁰⁹ Det kan handla om ett svenskt företag som redan är tillståndshavare och som agerar front – eller brevlåda – för utländska aktörer som inte själva har möjlighet eller intresse av att beviljas ett svenskt tillstånd. Det är också vanligt att upplägget omfattar användning av utlandsregistrerade fordon som enligt uppgift från de involverade företagen ska användas av den svenska tillståndshavaren med nyttjanderätt, fast det i själva verket är det utländska transportföretaget som använder fordonet.²¹⁰

Det kan i sådana fall vara svårt att ifrågasätta det svenska företags etablering eftersom företaget i regel ser till att uppfylla de etableringskrav som ställs. Däremot kan det finnas andra verktyg för svenska myndigheter. Exempelvis ska vissa fordon anmälas till Transportstyrelsen innan de används i yrkesmässig trafik och till-

²⁰⁷ Transportstyrelsen (2022b), s. 15.

²⁰⁸ Transportstyrelsen (2022b), s. 15.

²⁰⁹ Transportstyrelsen (2022b), s. 15 f.

²¹⁰ Transportstyrelsen (2022b), s. 16.

ståndshavaren ska som utgångspunkt visa att det finns särskilda skäl att använda fordonet i yrkesmässig trafik, om anmälan avser ett utlandsregistrerat fordon.²¹¹

Utländska företag som försöker göra minsta möjliga för att anses etablerade i Sverige

Ytterligare ett annat upplägg handlar om utländska företag som har sitt egentliga säte i utlandet, men som vill få tillgång till den svenska transportmarknaden. I vissa fall försöker företagen se till att i Sverige uppfylla etableringskraven med så liten marginal som möjligt så att de beviljas yrkestrafiktillstånd. I andra fall vidtar de åtgärder så att det ska framstå som att de uppfyller etableringskraven, trots att de egentligen inte gör det. Det kan till exempel handla om att företaget, för att uppfylla kravet på att ha ett driftsställe, anger en adress till en lokal i Sverige som de påstår sig ha tillgång till. I praktiken använder de dock inte lokalen till något.²¹² Det kan också förekomma falska driftställen i form av exempelvis uppställningsplatser utanför industriområden, som man kan hyra in sig på.

I vissa fall uppnår företagen inte kraven på att vara etablerade i Sverige. Transportstyrelsen har angett ett antal faktorer som kan tyda på detta, exempelvis att företagets företrädare är bosatta i utlandet, att företaget endast har en boxadress, att företaget har en adress som inte är lämplig att ha som driftsställe, till exempel en c/o-adress eller att företaget saknar arbetsgivarregistrering hos Skatteverket, vilket väcker frågor om var förarna är anställda.²¹³

Skatteundandragande

Det finns flera sätt som företag i transportbranschen kan undandra sig skyldighet att betala skatter och avgifter på. Liksom i flera branscher kan det förekomma falska fakturor för att finansiera svarta löner.

Ovan har nämnts olika upplägg med brevlådeföretag och att sådana upplägg bland annat kan syfta till att undgå beskattning i Sverige. En annan form av upplägg tar sikte på organisation och

²¹¹ 4 kap. yrkestrafikförordningen, jfr Transportstyrelsen (2022b), s. 16.

²¹² Transportstyrelsen (2022b), s. 16. Se artikel 5.1 a i trafiktillståndsförordningen.

²¹³ Jfr Transportstyrelsen (2022b), s. 17.

anställningsformer och går ut på företag i stället för att ha egna anställda anlitat förare som benämns egenföretagare, men i praktiken utför arbetet under anställningsliknande förhållanden. De kan då betraktas som falska egenföretagare. Därigenom kan även skyldigheter att betala skatter och avgifter undvikas.

Enligt företrädare för Skatteverket förekommer det också flera förfaranden i syfte att förvilla och försvåra kontrollen. Det kan exempelvis handla om användande av utländska bemanningsföretag eller ett stort antal banktransaktioner mellan olika personer och bankkonton.

Skatteverkets rapport Riktad kontrollinsats av matbudsföretag

Skatteverket har genomfört en riktad kontrollinsats av matbuds-företag. Resultatet av perioden mars 2021 – augusti 2023 var att Skatteverket hittade oredovisade inkomster och andra fel hos nio av tio kontrollerade företag. Skatteverket hade beslutat om höjda skatter och avgifter på 77,7 miljoner kronor. De vanligaste felen var oredovisade inkomster, oredovisade löner och arbetsgivaravgifter, momsfusk och bristande bokföring.²¹⁴

Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen

Transportbranschen har en relativt stor förekomst av subventionerade anställningar, särskilt i form av nystartsjobb. Av de företag som 2022 haft subventionerade anställningar i form av nystartsjobb tillhörde sju procent näringsgrenen transport.²¹⁵ De samverkande myndigheterna har uppmärksammat att särskilt taxibranschen tar emot en stor mängd anställningsstöd, främst för nystartsjobb. Vidare har de anfört att arbetsgivarna uppger höga fasta månads-löner, trots att branschen präglas av varierande tjänstgöringsgrad och prestationsbaserade löner.²¹⁶

²¹⁴ Skatteverket (2023), s. 1.

²¹⁵ Riksrevisionen (2023a), s. 97.

²¹⁶ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 29.

4.4.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Det finns troligen en omfattande koppling mellan arbetslivskriminalitet i transportsektorn och finansiering av den organiserade brottsligheten, även om det gäller en mindre andel av alla företag i branschen.

Enligt den bild delegationen har fått finns det en utbredd uppfattning att det förekommer att kriminella nätverk är involverade inom transportbranschen, exempelvis när det gäller taxiverksamhet och flyttransporter. Det kan bland annat handla om att kriminella nätverk använder taxiverksamhet som ett sätt att tvätta pengar från annan kriminalitet.

Det finns också rapporter om att kriminella nätverk är aktiva vid landets hamnar. Det handlar bland annat om smuggling och att delar av transportkedjorna används av den organiserade brottsligheten för att kunna flytta illegalt gods.²¹⁷

Enligt en rapport från EU-kommissionen från 2021 används transportsektorn av kriminella nätverk på flera sätt, exempelvis vid människosmuggling och vid transport av olagliga varor. Enligt rapporten är det vanligt att kriminella nätverk använder transportföretag för sina syften och att de också investerar i sådana företag.²¹⁸

Som berörts ovan finns det kopplingar mellan transportbranschen och avfallsbranschen. I internationella uppskattningar bedöms illegalt avfall vara en av den organiserade brottslighetens största inkomstkällor. Av en rapport från EU-kommissionen framkommer att illegal avfallshantering i Sverige årligen ger stora intäkter till den kriminella marknaden.²¹⁹

När det särskilt gäller olaglig taxiverksamhet förekommer det – som berörts ovan i avsnitt 4.4.1 – svarttaxigrupper på digitala plattformar. Svenska Taxiförbundet har kartlagt grupper som via sociala medier bedriver organiserad svarttaxiverksamhet under företagslika former.²²⁰ Även Transportstyrelsen har lyft att den olagliga taxiverksamheten riskerar att bidra till den svarta ekonomin.²²¹

²¹⁷ Se t.ex. <https://www.port.helsingborg.se/2023/06/02/sakerhetsarbetet-i-hamnen/>. Hämtad 2025-01-07.

²¹⁸ EU-kommissionen (2021), s. 103.

²¹⁹ EU-kommissionen (2021), s. 40 f.

²²⁰ Svenska taxiförbundet (2018), s. 4.

²²¹ Transportstyrelsen (2023), s. 33 f.

4.4.4 Initiativ från branschen och det allmänna

Ordning och reda i åkeribranschen

Svenska Transportarbetareförbundet bedriver en verksamhet kallad ordning och reda i åkeribranschen, som bland annat fokuserar på företag som använder sig av falska egenföretagare och oseriösa bemanningsföretag, i bakvattnet av bland annat mobilitetspaketet.²²²

Ett fackligt mobilt kontor

För att få en inblick i hur mobilitetspaketet efterlevs och hur det har påverkat den svenska åkerinäringen öppnades under december 2023 det första fackliga mobila kontoret på en säkerhetsparkering i Jönköping. Detta var ett samarbete mellan Svenska Transportarbetareförbundets lokalavdelning i Jönköping, förbundets internationella enhet och Jönköpings kommun. Under sex månader stod kommunen för kostnaden, Svenska Transportarbetareförbundet för bemanningen och informationsmaterialet kom från Europeiska arbetsmyndigheten (ELA).²²³

Policygruppen för en sund taxinäring

Särskilt vad gäller taxibranschen har den så kallade Policygruppen för en sund taxinäring varit ett viktigt forum för erfarenhetsutbyte mellan Svenska Taxiförbundet, Svenska Transportarbetareförbundet, Transportstyrelsen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Arbetsförmedlingen och Åklagarmyndigheten.²²⁴

Fair Transport

Fair Transport, som grundades av Sveriges Åkeriföretag och numera drivs av både Sveriges Åkeriföretag och Transportföretagen, är transportnäringens hållbarhetscertifiering av godstransport på

²²² <https://www.transport.se/paaverka/paverka-internationellt/ordning-och-reda-i-akeribranschen>. Hämtad 2025-01-07.

²²³ <https://www.transportarbetaren.se/vi-behover-en-ny-kontrollmyndighet-for-yrkestrafiken/>. Hämtad 2025-01-07.

²²⁴ Svenska Taxiförbundet (2020), s. 2.

väg. Alla företag som har certifierats av Fair Transport ska uppfylla uppsatta krav och följs löpande upp via en tredjepartsgranskning. Certifieringen ska säkerställa att transporter utförs på ett ansvarsfullt sätt i linje med certifieringens syfte och mål, det vill säga för goda arbetsvillkor, ökad trafiksäkerhet och ett ständigt arbete för lägre utsläpp och minskad klimatpåverkan.²²⁵

Ämnesspecifika kommittéer

Det kan också nämnas att Transportindustriförbundet, som ingår i Transportföretagen, arbetar inom ämnesspecifika kommittéer och arbetsgrupper. Som exempel kan nämnas Lastsäkringskommittén, som har som syfte att dela kompetens mellan medlemmarna samt följa och påverka inom lastsäkringsfrågor.²²⁶

Partssamverkan

Den partssamverkan som nämnts ovan när de gäller byggbranschen och som sker mellan myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet å ena sidan och Svenskt Näringsliv och LO å andra sidan är enligt uppgift från LO planerad att utökas till att också gälla transportbranschen. Det pågår diskussioner om de närmare formerna för samverkan inom branschen.

Behörighetskontroll och standarder vid offentlig upphandling

Inom yrkestrafiken gäller både att arbetsgivare har ett ansvar för att deras förare har giltig behörighet och att transportköpare har ett ansvar att kontrollera att transportören har ett giltigt trafiktillstånd när transportuppdraget ges. Det har tagits fram verktyg för att underlätta behörighetskontroller. Behörighetskontroll Yrkestrafik (BKY) är ett digitalt system för kontroll av förarbehörigheter och trafiktillstånd som har utvecklats av Svenska Taxiförbundet och Transportstyrelsen i samarbete med Sveriges Bussföretag och Sveriges Åkeriföretag. Systemet bygger på automatiska dagliga kontroller

²²⁵ <https://fairtransport.se/>. Hämtad 2025-01-07.

²²⁶ <https://www.transportforetagen.se/om-oss/transportindustriforbundet/kommitteer/>. Hämtad 2025-01-07.

som sker via Transportstyrelsens Vägtrafikregister.²²⁷ Det har också diskuterats att kommuner och regioner ska införa anslutning till BKY som ett särskilt kontraktsvillkor för alla anbudsgivare i offentlig upphandling av samhällsbetalda taxiresor.²²⁸

Transportfackens yrkes- och arbetsmiljönämnd (TYA) har tagit fram en branschnorm för arbetsmiljö- och kompetenskrav vid offentlig upphandling av taxiresor. TYA anger att tydliga och realistiska krav lägger grunden för en god arbetsmiljö för taxiförare och möjliggör för företagen att teckna avtal med en lägre risknivå. TYA har distribuerat ett exemplar av Branschnorm Taxi till samtliga upphandlingsenheter hos svenska kommuner och regioner. TYA ägs av Almega tjänsteföretagen, Biltrafikens arbetsgivarförbund, Fremia, Ledarna, Motorbranschens Arbetsgivarförbund, Svenska Flygbranschen, Svenska Transportarbetareförbundet, Sveriges hamnar och Unionen.²²⁹

Taxi Stockholms förslag mot skatteundandragande i taxibranschen

Taxi Stockholm har i en inlägga till delegationen framfört förslag på en mer effektiv kontroll av taxitrafik kopplad till nya digitala betalningslösningar. Enligt Taxi Stockholm tar ett växande antal aktörer inom taxibranschen betalt via mobilappar utan att registrera intäkter i och erbjuda kunder kvitto från taxametern, vilket innebär att intäkter kan döljas för Skatteverket. Taxi Stockholm anför bland annat att en viktig åtgärd vore att lagstifta om att mobilappar för taxitrafik ska vara kopplade till taxametern så att intäkter löpande rapporteras till en redovisningscentral. Vidare anser bolaget att regeringen bör ge Bokföringsnämnden i uppdrag att se över sina rekommendationer så att det tydliggörs att det enbart är betalningsverifikationer från taxametern som godkänns vid bokföring. För bättre myndighetskontroll inom taxibranschen bör det enligt Taxi Stockholm också införas krav i taxitrafiklagen om att taxibilar ska vara utrustade med dels sätessensorer, dels en enhet som via GPS löpande registrerar taxibilens geografiska position. Bolaget uppger att data kan sparas

²²⁷ <https://www.bky.se/>. Hämtad 2024-08-22.

²²⁸ Svenska taxiförbundet (2022), s. 2.

²²⁹ <https://www.tya.se/om-oss/nyheter/tya-branschnorm-taxi-for-mer-enhetliga-upphandlingar/>. Hämtad 2025-01-07.

i sådana enheter, vilket möjliggör kontroller i efterhand av Polismyndigheten och Skatteverket som på så sätt kan kartlägga om bilen använts för att transportera passagerare en viss körsträcka.²³⁰

4.5 Kroppsvård

4.5.1 Allmänt om kroppsvårdsbranschen

Kroppsvårds- och skönhetsbranschen inkluderar många olika yrken och är en bransch som har växt kraftigt på senare år. Enligt systemet med så kallade SNI-koder²³¹ omfattar SNI-koden kroppsvård (96.040) till exempel massage, kroppsbehandlingar (ej medicinska) och spa-behandlingar. SNI-koden skönhetsvård (96.022) omfattar till exempel fotvård (ej medicinsk), hudterapeutverksamhet och nagelteknologverksamhet. Enligt en rapport från Handelsanställdas förbund (Handels), som utgick från SNI-kod 96.022, ökade nettoomsättningen i skönhetsbranschen med 120 procent mellan 2008 och 2017.²³² Antalet företag i skönhetsbranschen ökade med 64 procent under samma tidsperiod.²³³ Branschen omfattas av kravet på personalliggare (se närmare om detta nedan). Enligt skatteförfarandelagen avses med kropps- och skönhetsvårdsverksamhet näringsverksamhet som avser behandling av en persons kropp eller omsorg om en persons yttre, dock inte åtgärder som normalt utförs av hälso- och sjukvårdspersonal, kirurgiska ingrepp, injektionsbehandlingar eller medicinskt betingad fotvård.²³⁴

Branschen är spridd i hela landet men koncentreras till storstadsregionerna och framför allt Stockholmsregionen.²³⁵ Kroppsvårds- och skönhetsbranschen domineras av små företag. Enligt Handels har mer än nio av tio företag i skönhetsbranschen endast 1–4 anställda.²³⁶ I yrkesgruppen skönhets- och kroppsterapeuter var 10 929 personer sysselsatta i Sverige 2021.²³⁷

²³⁰ Komm2024/00075/A 2021:04-20.

²³¹ Standarden för svensk näringsgrensindelning, SNI, används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. SNI är viktig för bland annat ekonomisk statistik. <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-naringsgrensindelning-sni/>. Hämtad 2025-01-13.

²³² Handels (2019), s. 8.

²³³ Handels (2019), s. 9.

²³⁴ 39 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

²³⁵ Handels (2019), s. 15.

²³⁶ Handels (2019), s. 9.

²³⁷ SOU 2024:15, s. 190.

Branschen har låg kollektivavtalsäckning. Det saknas ett centralt kollektivavtal och väldigt få arbetstagare i branschen är medlemmar i någon arbetstagarorganisation. På arbetsgivarsidan är i princip ingen arbetsgivare medlem i någon arbetsgivarorganisation. I branschen förekommer det att Handels tecknar det så kallade skönhetsvårdsavtalet med varje arbetsgivare för sig.²³⁸

En gemensam faktor när det gäller arbetskraftsrelaterade brott och regelöverträdelser är behovet av arbetskraft för att utföra arbete som inte kräver någon utbildning. Så är fallet även i delar av kroppsvårds- och skönhetsbranschen. I branschen kommer en hög andel av de anställda från andra länder och kan ofta vara i en utsatt situation med risk för arbetskraftsexploatering.²³⁹ Enligt Handels är majoriteten av de anställda, cirka tre fjärdedelar, i branschen födda i Sverige. Det har dock på senare år skett en kraftig uppgång av arbetstagare i skönhetsbranschen födda i Asien.²⁴⁰ Bland den utländska arbetskraften förekommer personer som är i Sverige med arbetstillstånd, men en stor del av arbetstagarna befinner sig i Sverige på grund av anknytning. Därutöver vistas vissa i Sverige illegalt eller har endast visum för besök i Sverige.²⁴¹

Reglering och tillsyn av branschen

Stora delar av branschen är oreglerad och vem som helst kan starta ett skönhetsbolag utan några krav på tillstånd eller utbildning. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har dock tillsyn över vissa typer av skönhetsbehandlingar. Sedan 2021 har den som bedriver en verksamhet med estetiska kirurgiska behandlingar och injektionsbehandlingar till stora delar samma ansvar som vårdgivare i hälso- och sjukvården. Vidare har kommunerna tillsyn över lokaler för hygienisk behandling.²⁴² Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet har dock uppmärksammat det som en brist att det varken krävs tillstånd för att öppna en kroppsvårdsverksamhet eller att den registreras hos kommunen. Det innebär i praktiken att kommunen inte får kännedom om den verksamhet som ska kontrolleras.²⁴³

²³⁸ Kjellberg (2023), s. 123.

²³⁹ Kjellberg (2023), s. 122 f.

²⁴⁰ Handels (2019), s. 17 f.

²⁴¹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 28.

²⁴² 45 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²⁴³ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 25.

Sedan den 1 juli 2018 ska den som bedriver verksamhet inom kropps- och skönhetsvård enligt lag föra personalliggare.²⁴⁴ Bakgrunden var bland annat Skatteverkets bedömning att det förekommer betydande problem med oredovisade löneinkomster inom branschen.²⁴⁵

4.5.2 Arbetslivskriminalitet i kroppsvårdsbranschen

Branschen har av myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet pekats ut som en av de branscher som har högst risk för arbetslivskriminalitet.²⁴⁶ Förekomsten av missförhållanden och arbetskraftsexploatering har uppmärksammats av såväl media som myndigheter och arbetstagarorganisationer. Myndighetsgemensamma kontroller tyder på att anställda utnyttjas i bland annat nagelsalonger, fotvårdsinrättningar och massageinstitut.²⁴⁷

I branschen finns stora problem med skatteundandragande. För hårvårdssalonger och skönhetssalonger var andelen oredovisade löneinkomster 30 procent 2021.²⁴⁸ Enligt myndigheterna har historiskt sett en stor del av skatteundandragandet i branschen varit kopplad till kontantbetalningar som undanhållits från beskattning och sedan använts för utbetalning av svarta löner. Den minskande användningen av kontanter förändrar möjligheterna för företag inom traditionella kontanthandelsbranscher att undanhålla inkomster, vilket kräver att även de behöver byta metod för att undanhålla inkomster från beskattning. Det kan ske genom osanna fakturor, men även genom betalning till privata konton via Swish.²⁴⁹

Enligt såväl Kommunal som Handels är det vanligt förekommande med missbruk av F-skattesystemet inom kroppsvårds- och skönhetsbranschen. Det förekommer så kallade falska egenföretagare i branschen, det vill säga att personer är registrerade som egenföretagare medan arbetet i praktiken är organiserat på ett sådant sätt att de fungerar som anställda. Enligt uppgift från företrädare från Skatteverket har man sett tendenser till en ökning av antalet

²⁴⁴ Kravet inkluderar dock inte bl.a. injektionsbehandlingar, se närmare ovan.

²⁴⁵ Prop. 2017/18:82 s. 22 f.

²⁴⁶ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 7.

²⁴⁷ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 26.

²⁴⁸ SOU 2023:8, s. 215.

²⁴⁹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 17.

egenföretagare inom branschen efter att kravet på personalliggare infördes.

Ett förekommande arbetslivskriminellt upplägg är, liksom i flertalet andra riskbranscher, att arbetstagare får lön utbetald via bankkonto men sedan tvingas betala tillbaka en del av den kontant till arbetsgivaren och på så sätt utnyttjas. På så vis kan arbetsgivarna hålla en korrekt fasad gentemot myndigheterna samtidigt som de bryter ingångna avtal och sänker sina lönekostnader. Det är vanligt att anställda har en månadslön på pappret men att inkomsterna i realiteten styrs mer av antalet bokningar och hur mycket arbete som utförs.²⁵⁰

Vid myndighetsgemensamma kontrollinsatser mot nagelsalonger har det upptäckts misstänkta fall av människoexploatering och flertalet brister gällande arbetsmiljön framför allt vad gäller kemikaliehantering och bristande ventilation.²⁵¹ Vid till exempel nagelsalonger förekommer kemiska ämnen som kräver rätt skyddsåtgärder för att inte riskera allvarliga hälsoproblem. Vid nagel- och massagesalonger förekommer koppleri och köp av sexuella tjänster.²⁵² Samma personer som exploateras som arbetskraft kan även exploateras för sexuella ändamål. Problemet är ofta särskilt stort i förhållande till så kallade thaimassagesalonger. Polismyndigheten har tillsammans med Skatteverket och Arbetsmiljöverket inom ramen för en särskild insats genomfört arbetsplatsinspektioner på 37 massagesalonger. Totalt upprättades 78 anmälningar om människohandel i polisregion Stockholm. Av dem rörde 17 anmälningar människohandel för tvångsarbete och 21 anmälningar röde människoexploatering.²⁵³

Det kan i sammanhanget nämnas att det såvitt delegationen känner till hittills enbart har prövats ett fall rörande arbetskraftsexploatering på nagelsalonger i domstol. Ärendet rörde fyra målsäganden från ett östasiatiskt land som arbetade på tre landsmäns nagelsalonger. Målsägandena hade alla fått uppgifter om att de skulle betala en hög summa pengar för att kunna få tillstånd att arbeta i Sverige. I det fallet ogillades åtalet om människohandel och människoexploatering men det blev en fällande dom för bedrägeri.²⁵⁴

²⁵⁰ SOU 2024:15, s. 190.

²⁵¹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 13 och 28.

²⁵² Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 27 f.

²⁵³ Polismyndigheten (2023d), s. 26.

²⁵⁴ Nacka tingsrätts dom den 5 maj 2022 i mål nr B 6903-18 och Svea hovrätts dom den 17 januari 2024 i mål nr B 6941-22.

Rapport från Skatteverket om nagelvårdsbranschen²⁵⁵

Under 2019 och 2020 genomförde Skatteverket en särskild kontroll av nagelvårdsbranschen. Kontrollen omfattade 259 kontrollbesök. Knappt en tredjedel av företagen påfördes kontrollavgifter. Skatteverket gjorde även fördjupade utredningar av 50 av företagen. Av dessa 50 företag var det endast 2 som inte fick några ändringar av sin beskattning. För övriga företag var det inte fråga om mindre felaktigheter utan om oredovisade intäkter och löner på i genomsnitt 500 000 kronor var, vilket får ses som stora belopp med hänsyn tagen till att företagen i regel var relativt små.

Sammanfattningsvis visade kontrollerna att det fanns stora brister i företagens bokföring, större än i jämförbara kontanthandelsbranscher. Bokföringen hade stora brister och i några fall saknades den helt. I vissa fall saknades kassaregister och personalliggare. Granskningen visade även att kontanta betalningar som undanhölls beskattning förekom, även om det var vanligare med betalningar via Swish till privata konton. Ofta stämde beloppen i registrerade bokningskalendrar med erhållna betalningar via Swish, samtidigt som beloppen inte registrerats i kassaregistret. I flera fall hade de personer som fanns noterade i personalliggaren haft låga eller inga löner. Företagen uppgav ofta att dessa personer var praktikanter. Dessa personer hade dock i många fall arbetat under lång tid, haft samma pris för behandlingar som övriga anställda och arbetat ensamma utan handledning, vilket indikerar att de kunde ses som anställda. I något fall fanns även misstänkt fusk med lönebidrag. Enligt granskningen förekom även att utbetalda löner hade återbetalats till företagarens privata bankkonto.

Handels rapport Bakom lacken

Enligt en rapport från Handels från 2019 hade det på senare år skett en kraftig uppgång av arbetstagare i skönhetsbranschen från Asien. Enligt Handels förekommer så kallad etnisk segmentering gällande vilka delar av skönhetsbranschen som migranter från olika länder rekryteras till. I nagelsalongerna är de flesta av dessa från Vietnam och i massageinstituten från Thailand.²⁵⁶ Detta riskerar enligt Handels att underlätta utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Om den som

²⁵⁵ Skatteverket (2021).

²⁵⁶ Handels (2019), s. 29.

migrerat till ett jobb i Sverige främst har kollegor som är landsmän och dessutom saknar bekanta utanför arbetsplatsen som har kunskap om svensk arbetsmarknad finns det ingen naturlig källa till information om vad man har för rättigheter och skyldigheter som arbetstagare i Sverige. Enligt Handels är det framför allt tre typer av missförhållanden som förekommer på nagelsalonger:

- Handel med arbetstillstånd, där arbetstagaren måste betala för att få ett arbetserbjudande som kan ligga till grund för ett arbetstillstånd.
- Löner som i praktiken efter påtvingad återbetalning av del av lönen kan ligga långt under kollektivavtalets lägsta nivå.
- Övertidsarbete som överskrider gränsen för vad som är tillåtet och som inte ersätts enligt kollektivavtal.

Många arbetstagare är i kraftig beroendeställning i förhållande till sin arbetsgivare och är sällan intresserade av att driva sitt fall gentemot arbetsgivaren. Detta gäller särskilt under de två första åren, då arbetstillståndet är knutet till en viss arbetsgivare, vilket hindrar byte till en annan arbetsgivare. Många skuldsätter sig för att komma till Sverige och jobba. Enligt Handels försvåras arbetet gentemot nagelsalongerna märkbart av avsaknaden av arbetsgivarorganisation tillsammans med vilken Handels kan arbeta för en schysst bransch.²⁵⁷

4.5.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Enligt uppgift från Polismyndigheten finns kopplingar mellan massagesalonger och internationella kriminella aktörer.²⁵⁸ Polismyndigheten beskriver hur det finns flera kriminella nätverk som har en gränsöverskridande verksamhet inom brottsområdet människohandel och människoexploatering, där arbetsagenturer i Ukraina och Thailand mot betalning ordnar arbete i EU åt kvinnor som väl på plats i Sverige i stället tvingas till bland annat prostitution vid massagesalonger.²⁵⁹

²⁵⁷ Handels (2019), s. 30.

²⁵⁸ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 22.

²⁵⁹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 25.

Enligt uppgift från företrädare från Polismyndigheten förefaller kopplingarna till organiserad brottslighet vara som störst i förhållande till så kallade thaimassagesalonger, där oseriösa sådana används som täckmantel för allvarlig kriminalitet med fokus på prostitution, men också för ekonomisk brottslighet, utpressning, penningtvätt, olaga spelverksamheter och drog- och narkotikaförsäljning. Det finns indikationer på att det även förekommer människohandel i dessa verksamheter.²⁶⁰ Underrättelser från Norge visar också att thailändska kvinnor rest från Sverige till Norge för att bedriva thaimassageverksamhet och rekrytera andra thailändska kvinnor i syfte att exploatera dem i prostitution.²⁶¹

Polismyndigheten har tillsammans med Skatteverket och Arbetsmiljöverket genomfört en särskild insats i form av arbetsplatsinspektioner där man påträffade minderåriga som tvingades begå brott eller var föremål för rekrytering till ett kriminellt nätverk.²⁶²

4.5.4 Initiativ från branschen

Projektet ThaiWISE

ThaiWISE-projektet är ett initiativ av organisationen Hela Människan i Malmö och drivs i samarbete med Malmö kommun. ThaiWISE samarbetar även med thailändska ambassaden och Socialstyrelsen. ThaiWISE syftar till att minska arbetskraftsexploatering av thailändska kvinnor i Sverige, särskilt bland dem som arbetar inom thaimassagebranschen. Inom ramen för projektet anordnas bland annat regelbundna onlinekurser i syfte att ge deltagarna en grundläggande överblick över det svenska samhället. Det finns även ett så kallat callcenter, dit personer från målgruppen kan ringa för att få information om exempelvis systemet med uppehållstillstånd och om hur olika myndigheter arbetar.²⁶³

²⁶⁰ Polismyndigheten (2023e), s. 14.

²⁶¹ Polismyndigheten (2023d), s. 18.

²⁶² Polismyndigheten (2023d), s. 26.

²⁶³ <https://www.thaiwise.se/thaiwise-svenska/>. Hämtad 2024-09-13.

Vissa aktörer förespråkar en särskild licens

Branschorganisationen Svensk Massage driver ett projekt i syfte att införa en slags licens i branschen. Enligt initiativet bör det införas ett krav på fullbordad utbildning för att få kroppsbehandlingslicens och tillstånd att bedriva verksamhet. Tillståndet skulle sedan kunna dras in vid oegentligheter i verksamheten. Tanken är att det skulle ha likhet med alkoholtillståndet i restaurangbranschen och göra det svårare för oseriösa aktörer att verka i branschen.²⁶⁴

4.6 Städbranschen

4.6.1 Allmänt om städbranschen

Städbranschen inkluderar bland annat städning av restauranger, kontor, butiker, industrier, skolor, sjukhus, fönsterputsning, hemstädning, flyttstädning och byggstädning. Branschen har såväl kommersiella som offentliga och privata kunder. Det totala antalet individer som är anställda som städare Sverige är drygt 75 000. Branschen är kvinnodominerad och nästan två tredjedelar av branschens anställda är födda utomlands.²⁶⁵ Många nyanställa under senare år kommer från arbetslöshet.²⁶⁶

Det är huvudsakligen Fastighetsanställdas Förbund (Fastighets) och Kommunal som organiserar arbetstagare i städbranschen.²⁶⁷ Almega Städföretagen är den största bransch- och arbetsgivarorganisationen för städbranschen med cirka 1 300 medlemsföretag.²⁶⁸ Närmare 75 procent av de anställda inom yrket städare arbetar hos ett företag som har tecknat kollektivavtal. En betydande andel av Almega Städföretagens medlemmar är dessutom så kallade auktoriserade serviceföretag. Det betyder att de har miljöledningssystem eller miljöcertifikat, företagsförsäkringar och ansvarsförsäkring, synliga namn-

²⁶⁴ Komm2024/00075/A 2021:04-21.

²⁶⁵ Almega Serviceföretagen (2022a).

²⁶⁶ Kjellberg (2023), s. 124.

²⁶⁷ Mellan Fastighets och Kommunal finns en överenskommelse som innebär att om en städare större delen av sin arbetstid städar åt en kommun är det Kommunals avtal som gäller. Och omvänt, om mesta arbetstiden används till att städa privat är det Fastighets avtal som gäller. <https://ka.se/2017/02/15/stora-skilnader-mellan-stadavtal/>. Hämtad 2024-11-20.

²⁶⁸ Almega Serviceföretagen (2024), s. 6.

brickor på medarbetare, ServiceID/ID06 och har deltagit i Serviceföretagens auktorisationsutbildning.²⁶⁹

4.6.2 Arbetslivskriminalitet i städbranschen

Såväl myndigheter som arbetsmarknadens parter och andra aktörer²⁷⁰ har på senare år pekat på förekomsten av arbetslivskriminalitet i städbranschen. De myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet uppger att det i städbranschen finns stora problem med skatteundandragande och utnyttjande av utsatta arbetstagare genom bland annat dåliga anställningsförhållanden med låga löner och långa arbetstider.²⁷¹

Enligt Arbetsmiljöverkets inspektörer förekommer det inom städbranschen att utländsk arbetskraft uppger att de har köpt sig ett arbetstillstånd.²⁷² Polismyndigheten har lyft fram att det förekommer att anställda efter att ha betalat för ett arbetstillstånd, även tvingas återbetala en del av lönen när arbetet väl har utförts.²⁷³ Ofta är de som utnyttjas irreguljära migranter snarare än arbetskraftsinvandrare.

Städbranschen kan enligt myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet fungera som en möjlighet till försörjning för personer som har fått avvisnings- eller utvisningsbeslut men som inte lämnat landet, eller andra irreguljära migranter som befinner sig i Sverige utan tillstånd. Detta är en särskilt utsatt grupp, ofta i beroendeställning, som löper särskild risk att exploateras.²⁷⁴ Till skillnad från exempelvis byggbranschen förekommer utstationering inom städbranschen i jämförelsevis liten utsträckning. De som drabbas av arbetskraftsexploatering i branschen är framför allt personer som på olika sätt migrerat till Sverige, exempelvis arbetskraftsinvandrare, asylsökande och irreguljära migranter.²⁷⁵

När Skatteverket riskvärderat företag utifrån utbetalda och redovisade löner har det framgått att det fanns drygt 150 företag med fler än 10 anställda där snittlönen låg under 15 000 kronor per månad. Av dessa hade lite drygt 40 procent en snittlön på under 13 000 kronor

²⁶⁹ Enligt uppgift från Almega Serviceföretagen.

²⁷⁰ Se till exempel Torp (2023).

²⁷¹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 30.

²⁷² Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 23.

²⁷³ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 23.

²⁷⁴ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 23.

²⁷⁵ Kjellberg (2023), s. 124.

per månad, vilket vid tillfället för Skatteverkets riskvärdering var den månadslön som Migrationsverket krävde för arbetstillstånd vid deltidsarbete, dock fick lönen och andra anställningsvillkor liksom i dag inte vara sämre än kollektivavtal eller branschpraxis.²⁷⁶

I de fall då arbetsgivaren står för bostad förekommer det enligt uppgift till delegationen att dessa är undermåliga och arbetstagarna får betala ockerhyror. Enligt Kommunal har det även förekommit att arbetsgivare har beslagtagit anställdas pass.²⁷⁷ I likhet med kropps-vårdsbranschen förekommer även exploatering för andra ändamål än arbete. Företrädare för såväl Fastighets som Kommunal har uppgett att det förekommer problem med sexuell exploatering i städbranschen. En tänkbar åtgärd för att komma till rätta med denna typ av problem är enligt arbetstagarorganisationerna att i större utsträckning ställa krav på att städning ska ske dagtid.

Enligt Arbetsmiljöverket förekommer i branschen överträdelser av arbetsmiljörreglerna när det gäller exempelvis ergonomi och hantering av kemikalier. Särskilt inom olika former av byggstädning förekommer betydande arbetsmiljörisker. Denna verksamhet sker ofta utanför annan reglering av byggbranschen, till exempel ID06-systemet, och utanför den tid då byggverksamheten pågår.²⁷⁸

Det finns flera olika exempel på upplägg för skatteundandragande inom branschen. Enligt myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet döljs många gånger kostnader för svart arbetskraft med hjälp av osanna fakturor. Det förekommer vidare att städföretag används för bedrägerier via det så kallade rutsystemet. Även förfaranden som utställande av felaktiga och/eller falska löneuppgifter förekommer inom städbranschen samt bruk av osanna lönemottagare.²⁷⁹

Enligt Skatteverket förekommer vidare falska identiteter och individuppgifter i städbranschen, där man skapar kreditvärdighet på identiteter som kan användas till att nyttja välfärdssystemen, ta banklån med mera. Såväl arbetstagarorganisationer som Skatteverket uppger även att det förekommer planerade konkurser i städbranschen, vilket bland annat innebär att skatteskulder inte betalas, och som också kan innebära att lönegarantin nyttjas på felaktiga grunder.

²⁷⁶ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 25. Regelverket har numera ändrats, se avsnitt 4.7.4.

²⁷⁷ SOU 2021:88, s. 123.

²⁷⁸ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 25.

²⁷⁹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 25.

Enligt uppgift från vissa företrädare för arbetsmarknadens parter förekommer inom städbranschen även missbruk av subventionerade anställningar och olika typer av upplägg som syftar till att maximera bidrag och stöd som kan sökas för anställningarna. Detta är även förekommande inom offentligt upphandlade städtjänster (se närmare om offentligt upphandlade städtjänster nedan).

Enligt Skatteverket förekommer det underentreprenörskedjor med ett utländskt företag långt ner i kedjan, men som i själva verket styrs av ”huvudföretaget”, i syfte att undkomma arbetsgivaransvaret. I sammanhanget kan nämnas att det inom städbranschen förekommer underentreprenörsled, även om det sällan handlar om längre kedjor. Vinstmarginalerna är ofta låga och det är därmed sällan lönsamt att köpa in underleverantörer. I många fall handlar det om behov av att få in en extern kompetens, exempelvis golvård eller höghöjdsstäd.

Arbetslivskriminalitet inom offentligfinansierade städtjänster

Upphandlingsmyndigheten har gjort en riskbedömning av städbranschen och konstaterat att den är en bransch där det ska vara obligatoriskt att ställa vissa krav på arbetsvillkoren inom ramen för offentlig upphandling. Städföretag som lämnar anbud i offentlig upphandling ska ha bland annat lön på en nivå som minst motsvarar centrala kollektivavtal,²⁸⁰ något som enligt uppgift till delegationen sällan efterlevs. Enligt en rapport från Svenskt Näringsliv²⁸¹ rapporteras det från Almega Serviceföretagen att ett ökat antal medlemsföretag avstår från att konkurrera på marknaden för offentligt upphandlade städtjänster, mot bakgrund av att man inte anser det möjligt att konkurrera på ett sätt där lagar och regler efterlevs. Enligt uppgift från Almega väljer 73 procent av deras medlemsföretag att inte delta i upphandlingar bland annat då de upphandlande myndigheterna har alltför stor prisfokusering och för dålig uppföljning av ställda krav. Tre av fyra medlemsföretag uppger i en enkät att de har del-

²⁸⁰ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/publicerade-riskbedomningar/slutsatser-av-riskbedomning-stadtjanster/>. Hämtad 2024-08-13.

²⁸¹ Svenskt Näringsliv (2022).

tagit i offentliga upphandlingar där det antagna anbudet har varit onormalt lågt.²⁸²

I rapporten lyfts det fram tre huvudsakliga metoder för oseriösa företag som agerar på marknaden för offentligt upphandlade städtjänster:

- Att betala löner som ligger under de kollektivavtal som företaget tecknat.
- Att allokera alltför lite personalresurser till uppdraget.
- Att anlita personer utan arbetstillstånd.

Rapporten beskriver att även om avtal om städtjänster ofta innehåller tydliga krav på hur tjänsten ska utföras, till exempel med krav på frekvens på utförandet, städmetoder och hur stor personalinsatsen ska vara, är det i verkligheten mycket svårt för beställaren att försäkra sig om god kvalitet. Städning sker ofta utanför den ordinarie arbetstiden för personal som arbetar i lokalerna. Även när städningen sker dagtid saknar de flesta beställare funktioner och rutiner för att kontrollera hur många städare som kommer för att utföra arbete och hur länge de arbetar. Det är därför ofta ganska enkelt för det oseriösa företaget att minska personalen eller använda personal som förblir okänd för uppdragsgivaren.²⁸³

Enligt rapporten fungerar uppföljning hos privata företag oftast bra, men inom offentliga uppdrag är uppföljning sällsynt, eller obefintlig. Städningen kan utföras av personer som saknar rätt att arbeta i Sverige. Dessa personer får mycket låga löner och kan förmås att arbeta långa arbetspass. I rapporten lyfts också fram att det finns exempel på ett slags informella underentreprenörer. Inom städtjänster är den vanliga formen för att organisera arbetet att det finns en städledare som arbetsleder ett antal städare. När arbetskraft med bristande eller obefintliga kunskaper i svenska används är det viktigt att städledaren kan kommunicera med städarna på deras språk. I större seriösa städföretag är städledarna vanliga arbetsledare, men i en del oseriösa företag kan städledarna närmast ha rollen av ett slags entreprenörer, som själva har vinning av att städarna får dåliga löner eller att uppdraget utförs med lite personal. Det kan vara mycket svårt för uppdragsgivaren eller arbetsgivaren att få insyn i den typen

²⁸² Almega Serviceföretagen (2022b), s. 55.

²⁸³ Svenskt Näringsliv (2022), s. 13 f.

av relationer. Även inom städbranschen förekommer det att de verkliga huvudmännen bakom företagen inte är synliga. Företaget företräds kanske av en bulvan och formellt är det en målvakt som står som ordförande eller verkställande direktör.

Det finns städbolag inom offentligfinansierade städtjänster som har satt i system att söka och ta emot bidrag för att ge arbete åt en immigrant. Enligt rapporten är det dock sällan som individen sedermera erbjuds en anställning även om denne klarat arbetsuppgifterna. Arbetsgivaren bemannar i stället städtjänsterna genom nya subventionerade anställningar, vilket snedvrider konkurrensförhållanden gentemot andra städföretag som inte missbrukar systemen för subventionerade anställningar.²⁸⁴ Enligt uppgift från företrädare för Almega Städföretagen förekommer det att företag kalkylerar med att man ska kunna bedriva sin verksamhet helt med subventionerade anställningar vid offentliga upphandlingar.

Arbetsmarknadens parter har lyft fram att kunden är en nyckelaktör för att motverka arbetslivskriminalitet inom ramen för offentlig upphandling och bör ta ett större ansvar. Exempel på hur detta skulle kunna göras är att ställa krav på städning dagtid och följa upp de arbetsrättsliga villkoren.

Myndigheterna bedömer att branschen är svårkontrollerad

Enligt myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet finns det flera utmaningar kopplade till kontroller inom städbranschen. Arbetsmiljöverket uppger att det är svårt dels att lokalisera var städarbetet utförs, dels att bedöma vilka företag som är besöksvärda. Det är svårt att komma in på arbetsplatserna, eftersom arbetet ofta sker på låsta platser kvällar och nätter när ordinarie verksamhet är stängd. Dessutom är den städning som sker i privata hem svår att inspektera, då Arbetsmiljöverket och flera andra myndigheter normalt sett inte genomför inspektioner i någons hem.²⁸⁵

En annan utmaning vid myndighetsgemensamma kontroller är att städföretag ofta är registrerade på bostadsadresser och saknar kontor. Städföretag som däremot har kontor är ofta obemannade

²⁸⁴ Svenskt Näringsliv (2022), s. 13 f.

²⁸⁵ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 25.

efter klockan sju på morgonen. Vid bland annat flyttstädning lämnas arbetstagare ofta ensamma hela arbetsdagen i det utrymme de städar.

De städföretag som bedriver en helt svart verksamhet använder troligtvis inte personallistor, vilket innebär att dessa företag kan vara svåra att hitta. Inom branschen finns, till skillnad från till exempel bygg, restaurang och kroppsvård, inte heller personalliggare (se närmare om detta bland annat i avsnitt 4.2.2, 4.5.1 och 6.12.2), vilket innebär att Skatteverket inte har några egna befogenheter att göra besök i realtid, utan är beroende av att få in tips och information från övriga myndigheter. Mot denna bakgrund uppger myndigheterna att det i nuläget är svårt att via kontroller, både enskilda och myndighetsgemensamma, stävja arbetslivskriminaliteten inom städbranschen.

Företrädare för myndigheterna i samverkan har dock uppgett att med de utökade möjligheter till informationsutbyte som infördes sommaren 2024 finns andra verktyg för att komma åt arbetslivskriminella aktörer i branschen och att det möjligen inte blir lika avgörande med fysiska arbetsplatskontroller för att komma till rätta med problemen i branschen.²⁸⁶ Liknande synpunkter har framförts från företrädare för arbetstagarorganisationerna som menar att det är viktigt att inte fastna i att fysiska kontroller är det enda sättet att komma till rätta med problemen i branschen.

Tillsynsmetod från Nederländerna som kan vara relevant för bland annat städbranschen

Den nederländska motsvarigheten till Arbetsmiljöverket har infört en metod för tillsyn som kallas The Intervention Toolbox, en slags verktygslåda för tillsynsåtgärder. Syftet med metoden är att identifiera de åtgärder som är mest effektiva för att komma till rätta med vissa problem. Metoden används till exempel av myndigheten för vissa särskilda branscher eller med tematisk fokus och hjälper till att identifiera innovativa lösningar. I ett inledande skede kan det handla om workshops med berörda aktörer i syfte att bland annat förstå motiven hos vissa aktörer och vad som ligger bakom bristande efterlevnad av ett visst regelverk. Metoden inkluderar också utarbetandet av en handlingsplan med lämpliga insatser. Ett exem-

²⁸⁶ Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

pel på problem man kan vilja komma till rätta med inom ramen för metoden kan vara att snabbmatsrestauranger anlitar städföretag som har irreguljära migranter som arbetstagare. En lämplig åtgärd skulle i det fallet inte bara vara att inspektera företag i städsektorn, utan också att prata med företag inom snabbmatssektorn i syfte att påverka dem att göra affärer med seriösa aktörer.

Företrädare för den nederländska arbetsmyndigheten har besökt Sverige och träffat bland annat Arbetsmiljöverket för att dela med sig av erfarenheterna från denna arbetsmetod. Enligt uppgift till delegationen har det diskuterats att använda sig av metoden inom ramen för till exempel städbranschen, i syfte att identifiera andra effektiva tillsynsåtgärder vid sidan av arbetsplatsinspektioner.²⁸⁷

Skatteverkets rapport Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019

I en rapport från Skatteverket från 2020 studerades hur beteendet kring svartarbete i Sverige har utvecklats mellan 2005 och 2019, och det gjordes en beräkning av en miniminivå för hushållens konsumtion av svarta tjänster.²⁸⁸ Undersökningen indikerade att hushållens medvetna konsumtion av svarta tjänster har minskat från cirka 11 miljarder kronor år 2005 till cirka 3 miljarder kronor år 2019. Detta kan sägas utgöra en lägre gräns för omfattningen av hushållens svartköp. Andelen som svarade att de köpt något svart under det senaste året hade minskat från 32 procent år 2005 till 13 procent år 2019. Den typ av tjänst med det näst högsta genomsnittliga svartköpsbeloppet var städning, fönsterputsning eller hushållsarbete (högst är hantverksarbete på hus och hem).

Rapporten ger inte svar på varför svartköpen har minskat. Under tidsperioden har det skett flera förändringar som kan ha påverkat nivån av svartköp. Införandet av bland annat RUT-avdraget har förändrat relativpriset mellan vit- och svartköp för olika tjänster, medan införandet av kassaregister och personalliggare har förändrat möjligheterna att sälja tjänster svart. En minskad användning av kontanter kan ha påverkat omfattningen av svartköp. Därtill kom-

²⁸⁷ <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-09/NL-InterventionToolbox.pdf>. Hämtad 2024-11-21.

²⁸⁸ Skatteverket (2020a).

mer Skatteverkets och andra myndigheters arbete mot den svarta ekonomin.

4.6.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Företrädare för Skatteverket uppger att det inom städbranschen förefaller handla om alltmer organiserade former av brott och regelöverträdelser. Bland annat pekas det på en högfrekvent användning av bolag och identiteter som verktyg, där aktörer har god tillgång på bolag, konton och individer. Oseriösa aktörer tar över befintliga bolag med registreringar och bolagen lever kortare tid. Ägarförhållandena är ofta oklara och de sker snabbare och fler styrelseändringar och det finns kopplingar till bolag och konton i flera länder. Det förekommer allt fler välorganiserade upplägg med hög komplexitet, där organiserat svartarbete sammanvävs med annan brottslighet, exempelvis narkotika, prostitution och penningtvätt.

4.6.4 Initiativ för att motverka arbetslivskriminalitet i städbranschen

Arbetsmarknadens parter arbete för att motverka arbetslivskriminalitet

De myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet sedan en tid tillbaka har etablerat en särskild samverkan med arbetsmarknadens parter inom städbranschen. Skatteverket tillsammans med Almega är sammankallande.

Utöver den samverkan som sker mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter, pågår ett antal partsgemensamma projekt inom städbranschen i syfte att motverka olika former av arbetslivskriminalitet. Enligt delegationens intryck föreligger i stor utsträckning en samsyn mellan arbetsmarknadens parter gällande problembilden i branschen och samarbetsklimatet för att agera mot dessa fenomen förefaller vara gott.

Ett viktigt initiativ är den partsgemensamma upphandlingsguide som har tagits fram som närmare behandlar hur man bör utföra en

upphandling och agera i olika skeden såväl före som efter själva upphandlingen.²⁸⁹

Ett annat särskilt intressant projekt har startat i region väst, på initiativ av Fastighets, där tanken är att ett nätverk av seriösa städ-arbetsgivare ska kunna ta emot individer som har utnyttjats och med anledning av detta har kontaktat en arbetstagarorganisation eller Polismyndigheten och snabbt behöver en ny anställning innan uppehållstillståndet går ut. Arbetsmetoden syftar till att dels underlätta Polismyndighetens arbete så att de får tillräcklig information om eventuell brottslighet så att bevis kan säkras, dels att skapa en situation där den utsattes rätt att vistas i Sverige tryggas. I nätverket ingår i dag drygt 30 arbetsgivare i region väst.²⁹⁰ Projektet har fått ekonomiskt stöd genom förordning (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.

Projektet har sedermera fått spridning till fler regioner och fler parter på arbetsmarknaden har kommit att delta. Kommunal har initierat liknande projekt. Almega Serviceföretagen är medsökande till projektet och har medlemmar som ingår i nätverken som tar emot individerna i fråga samt samverkar med facken för att hitta oseriösa arbetsgivare. Under perioden den 1 april till den 31 december 2023 inkom 33 tips om misstänkt arbetslivskriminalitet. Det har handlat om allt från misstänkt människoexploatering till allvarliga brister i arbetsmiljö och arbetstid samt oredovisade löneinkomster. Därtill har anställda på städbolag vittnat om hot, misshandel och det har förekommit uppgifter om människor som hotas med att behöva lämna Sverige om de inte går med på vissa villkor. Enligt uppgift till delegationen företräder Fastighets även personer som inte är medlemmar i förbundet inom ramen för projektet. I de fall då irreguljära migranter har utsatts hänvisas de dock för stöd till Fackligt center för papperslösa. Fastighets samverkar även med civilsamhällesorganisationer rörande arbetslivskriminalitet.

²⁸⁹ <https://www.almega.se/app/uploads/sites/4/2019/05/vagled-upphandling-av-stadtjanster-18-05-18.pdf>. Hämtad 2024-11-20.

²⁹⁰ <https://www.fastighets.se/om-oss/samverkan-och-projekt/natverk-mot-arbetslivskriminalitet/>. Hämtad 2025-01-09.

Städbranschen Sverige och Fair Play Städ

Städbranschen Sverige är en rikstäckande branschorganisation för städbranschen. I syfte att bidra till en välfungerande bransch har de, med inspiration från Fair Play Bygg, bland annat startat den ideella föreningen Fair Play Städ. Det är en funktion som tar emot information om misstankar om brottslig verksamhet, för att sedan föra vidare denna till de relevanta myndigheterna.²⁹¹

Auktorisation av städföretag inom Almega

Som nämnts ovan finns en modell för auktorisation av medlemmarna inom Almega Städföretagen. Auktorisationen är skapad för att stärka branschen och lyfta fram seriösa företag. Det är en trygghet för kunder, företag och medarbetare. Företagen kontrolleras löpande och måste årligen ansöka om förnyad auktorisation. Att vara ett auktoriserat företag är ett affärsmässigt beslut då det gör företaget mer attraktivt för kunderna. Auktorisationen innebär att företaget inte ska ha obetalda skatter eller arbetsgivaravgifter eller något skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten. Företaget ska också ha kollektivavtal. Företaget ska vidare ha miljöledningssystem eller miljöcertifikat, företagsförsäkringar och ansvarsförsäkring, synliga namnbrickor på medarbetare, ServiceID/ID06 samt ha deltagit i Serviceföretagens auktorisationsutbildning. Auktorisationen är ett partsgemensamt samarbete med en auktorisationsnämnd bestående av representanter från företag i branschen och från Fastighets och Kommunal. Den leds av en opartisk ordförande. Almega arbetar för att auktoriseringen ska ge mervärde i fler offentliga upphandlingar än i dag.²⁹²

Initiativ från Norge i syfte att motverka arbetslivskriminalitet inom städbranschen

I Norge har det på senare år tagits olika initiativ i syfte att motverka arbetslivskriminalitet i städbranschen. Till exempel kan nämnas att det finns ett register hos Arbeidstilsynet (motsvarigheten till svenska Arbetsmiljöverket) i vilket konsumenterna kan kontrollera exempel-

²⁹¹ <https://stadbranschensverige.se/fairplay-stad/>. Hämtad 2024-11-21.

²⁹² Almega Serviceföretagen (2024), s. 11.

vis att ett städföretag är godkänt av myndigheten och det finns ett förbud mot att köpa tjänster från verksamheter som inte är godkända.²⁹³ Företrädare för Almega har uppgett att de är starkt tveksamma till en liknande ordning i Sverige.

Den norska regeringen har vidare haft som målsättning att aktörer som genomför offentliga upphandlingar i högre utsträckning ska kunna hålla borta kriminella aktörer. Regelverket om offentlig upphandling ändrades 2017 på så sätt att det numera bara är möjligt att ha två led med underentreprenörer i städbranschen.²⁹⁴ Som delegationen redogjort för i tidigare betänkanden förelåg en diskussion med ESA (EFTA Surveillance Authority, som bland annat granskar förenligheten med EES-avtalet) om huruvida åtgärderna var förenliga med EES-rätten. ESA har dock sedermera stängt ärendet.²⁹⁵

4.7 Gröna näringar

Enligt delegationens tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, ska delegationen analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i vissa delar av de gröna näringarna (säsongsanställda). De flesta säsongsanställda i Sverige finns inom jordbruk, skogsbruk och bärplockning. På grund av arbetets tillfälliga karaktär kan det vara svårt att täcka behovet med inhemsk arbetskraft. De flesta uppgifter om arbetslivskriminalitet inom gröna näringar har koppling till branschen för vilda bär. Bärplockare har av såväl media som myndigheter och andra aktörer identifierats som en grupp som riskerar att utsättas för arbetskrafts-exploatering.²⁹⁶ Även inom jordbruk och skogsbruk har myndigheter och fackliga organisationer pekat på att det finns risk för arbetslivskriminalitet.²⁹⁷ Delegationen har därför valt att inom de gröna näringarna analysera arbetslivskriminella upplägg inom såväl bärplockning som jordbruk och skogsbruk. Vad gäller jordbruk och skogsbruk kommer en stor del av informationen om arbetslivskriminella upplägg från berörda arbetstagarorganisationer. Som

²⁹³ Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholds-tjenester. Se även Renholdsregisteret, <https://www.arbeidstilsynet.no/godkjenninger/renholdsregisteret/>. Hämtad 2024-08-16.

²⁹⁴ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 19–3 och Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) § 7–8.

²⁹⁵ <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-closes-investigation-norwegian-restrictions-subcontracting-public-procurement>. Hämtad 2024-09-13.

²⁹⁶ Se bl.a. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 22.

²⁹⁷ Se bl.a. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 7 och Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 19.

framgår närmare nedan delas inte bilden av förekomsten av arbetslivskriminalitet fullt ut av berörd arbetsgivarorganisation.

4.7.1 Allmänt om branscherna

Bärbranschen

Enligt en rapport från 2023 omsätter den svenska branschen för skogsbär drygt 3 miljarder kronor per år.²⁹⁸ De svenska bärföretagen står för uppskattningsvis en fjärdedel av marknaden för europeiska vildväxande blåbär, lingon och hjortron. Störst kommersiell betydelse har plockningen av blåbär som står för knappt 60 procent av den svenska omsättningen. Förädlingsvärdet för dessa bär uppskattas av branschen till 3–4 miljarder kronor. Svensk bäreexport uppgår årligen till mellan 500 miljoner och 1 miljard kronor.²⁹⁹

Den kommersiella hanteringen i Sverige kan delas upp i två grenar. Den ena består av småskalig plockning där bären säljs lokalt vid marknadsplatser eller på nätet av dem som plockat bären. Den andra grenen består av storskalig plockning där bären säljs vidare till livsmedelsindustrin eller exporteras som farmaceutiska produkter. Sedan många år tillbaka bedrivs den storskaliga kommersiella bärplockningen från Dalarna och upp till de nordligaste delarna av Sverige. Den storskaliga kommersiella bärplockningen kan i sin tur delas upp i två olika former. Den första formen bedrivs med hjälp av anställda bärplockare. Sedan flera år tillbaka är i princip samtliga anställda plockare från Thailand och anställda av thailändska bemanningsföretag som i sin tur hyr ut arbetskraften till svenska bärföretag. Den andra formen bedrivs med hjälp av så kallade turistplockare eller friplockare, som plockar bär som de säljer till bäruppköpare. Under de senaste tio åren har de flesta turistplockarna kommit från Ukraina och Bulgarien, men många har också kommit från Baltikum, Polen, Rumänien och Thailand.³⁰⁰ Enligt uppgift från företrädare för GS-facket förekommer att vissa bärplockare under säsongen periodvis även arbetar inom skogsplantering.

Under 2023 beviljades cirka 5 400 arbetstillstånd för bärplockare. Det har de senaste åren varit uteslutande thailändska medborgare som

²⁹⁸ Wingborg (2023), s. 7.

²⁹⁹ Wingborg (2023), s. 8.

³⁰⁰ Wingborg (2023), s. 8 f.

via bemanningsföretag anlitas som plockare av vilda bär i Sverige.³⁰¹ Under 2024 har det inkommit betydligt färre ansökningar om arbetstillstånd, till och med vecka 35 drygt 2 500 (se nedan om höjda försörjningskrav för att få arbetstillstånd), och ett stort antal har avslagits av Migrationsverket.³⁰² Knappt 1 300 arbetstillstånd för bärplockare hade beviljats till och med vecka 35.

Enligt Arbetsmiljöverkets statistik ökade antalet utstationerade arbetstagare inom jordbruk och skogsbruk markant från 3 489 arbetstagare 2022 till 5 609 arbetstagare 2023, en ökning som i stort sett helt tillskrivs bärplockare från Thailand.³⁰³

Inom branschen tecknar för närvarande Kommunal hängavtal med de thailändska bemanningsföretagen som sänder bärplockare till Sverige. Kommunal erbjuder arbetstagarna ett tillfälligt medlemskap i organisationen. Arbetstagarna är dock sällan fackligt organiserade. Från 2025 kommer dock branschen höra till Livsmedelsarbetareförbundets område. På arbetsgivarsidan förekommer att de svenska bärbolagen inom branschen för vildväxande bär är medlemmar i Livsmedelsföretagen. I sammanhanget bör nämnas att Gröna arbetsgivare har medlemmar inom branschen för odlade bär.

Jord- och skogsbruk

Det finns drygt 141 600 företag i Sverige som verkar inom näringsgrenen skogsbruk. 97,6 procent är dock enmansföretag utan anställda och en stor del av de övriga, 2 procent, är företag med upp till tio anställda.³⁰⁴ Årligen kommer cirka 5 000 utländska säsongarbetare för att arbeta i det svenska skogsbruket, varav de flesta historiskt sett har kommit från Litauen, Polen, Rumänien och Ukraina. Den tillfälliga arbetskraften består av såväl EU-medborgare som medborgare från tredje land. Arbetsmarknadsorganisationerna inom skogsbruket är Gröna arbetsgivare på arbetsgivarsidan och bland andra GS-facket på arbetstagsidan.

Inom näringsgrenarna Odling av kärnfrukter och stenfrukter och Odling av andra frukter och bär samt nötter finns totalt 555 före-

³⁰¹ <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuellt/Barplockare.html>. Hämtad 2024-11-27.

³⁰² <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuellt/Barplockare.html>.

Hämtad 2024-11-27. 1 272 tillstånd beviljades efter en andra prövning efter domstolsbeslut.

³⁰³ Arbetsmiljöverket (2024), s. 8.

³⁰⁴ SOU 2024:15, s. 318.

tag, varav ett fåtal har fler än 200 anställda. Av dessa är 84 procent enmansföretag utan anställda och knappt 12 procent mikroföretag med 1–9 anställda.³⁰⁵ Arbetsmarknadsorganisationerna inom jordbruket är i huvudsak Gröna arbetsgivare på arbetsgivarsidan och Kommunal för arbetare på arbetstagarsidan. För tjänstemännen finns även kollektivavtal med bland andra Unionen.

Den största andelen av de som beviljades tillstånd för säsongarbete 2022 var anställda som skogsarbetare eller odlare av jordbruksväxter, frukt och bär.³⁰⁶

4.7.2 Arbetslivskriminalitet inom gröna näringar

Bärplockning

De bärplockare som kommer till Sverige är till viss del EU-medborgare från exempelvis Bulgarien, men har historiskt sett ofta kommit från asiatiska länder. En stor andel har varit arbetskraftsinvandrare med arbetstillstånd. Såväl media som olika organisationer har upprepade gånger rapporterat om missförhållanden hos bärplockare.³⁰⁷ Inför sommaren 2023 stoppade den svenska ambassaden i Bangkok tillfälligt arbetet med att utfärda visum till thailändska bärplockare på grund av brister i dokumentationen. Bakgrunden var att agenturer i Thailand utfärdat så kallade skuggkontrakt och felaktiga dokument. I juli 2023 hade Migrationsverket avslagit cirka 450 ansökningar om arbetstillstånd för thailändska bärplockare som inkommit samma år, vilket är en stor ökning från 2022 och 2021 då 52 respektive 33 ansökningar avslogs. De huvudsakliga skälen till avslagsbesluten var brister hos de thailändska bemanningsföretagen, hos de svenska bärföretagen eller en kombination av dessa brister som kom fram efter att Migrationsverket genomfört fördjupade kontroller efter uppgifter om dubbla anställningskontrakt och uteblivna löner.³⁰⁸ Efter att ha sett indikationer på missbruk inom bärbranschen har Migrationsverket 2024 förstärkt granskningen av de thailändska bemanningsföretagen och deras åta-

³⁰⁵ SOU 2024:15, s. 318.

³⁰⁶ SOU 2024:15, s. 318.

³⁰⁷ Se bl.a. <https://www.dn.se/om/dn-granskar-barplockarnas-verklighet/>. Hämtad 2024-10-31.

³⁰⁸ SOU 2024:15, s. 191 och <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2023-2023-07-13-Cirka-5-400-tillstand-beviljade-for-barplockare.html>. Hämtad 2024-05-07.

ganden som arbetsgivare. Till och med vecka 35 år 2024 hade myndigheten beslutat om knappt 2 500 avslag, där dock knappt 1 300 individer beviljades tillstånd efter en andra prövning.³⁰⁹ I sammanhanget kan nämnas att de aktörer från arbetsgivarsidan som delegationen har haft kontakt med har önskemål om en förbättrad dialog med och information från Migrationsverket om vad som krävs för beviljande av tillstånd, då man under bärssäsongen 2024 upplevde att till synes liknande fall bedömdes olika av myndigheten.

I en rapport från Delegationen för Migrationsstudier (Delmi) från 2019 har thailändska bärplockares kostnader och intäkter studerats och analyserats. Rapportens slutsats är att kostnaderna kring bärplockningen är relativt höga och att en bärplockare i genomsnitt betalar 33 000 kronor för att arbeta i 70 dagar i Sverige. Cirka hälften av kostnaderna avser betalning till thailändska bemanningsföretag och hälften till svenska bärföretagare som en daglig avgift för boende, mat med mera. För den genomsnittlige bärplockaren från Thailand tar det enligt rapporten 1,6 månaders arbete för att tjäna ihop till denna summa, och därefter återstår endast ett begränsat tidsfönster för att tjäna ihop pengar att ta med sig tillbaka till Thailand. Efter att alla kostnader har dragits av tjänar den genomsnittlige bärplockaren cirka 17 000 kronor under en säsong. I rapporten lyfts också fram att användandet av thailändska bemanningsföretag ursprungligen utarbetades som ett sätt att undvika arbetsgivaransvar och skatt i Sverige.³¹⁰

Det förekommer att bärplockarna är skuldsatta innan de kommer till Sverige. Det förekommer vidare att skulderna och räntorna är manipulerade till nackdel för arbetstagarna och att skulderna används som påtryckningsmedel för att få bärplockarna att jobba övertid. Det förekommer vidare enligt uppgift till delegationen avtal som inte garanterar en viss lägsta lön utan endast bygger på hur många kilo bär de anställda plockar. Detta medför att plockarna har svårt att bedöma vad de kommer att tjäna. Det förekommer att bemanningsföretagen där plockarna är anställda gör vinst på att låna

³⁰⁹ <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2024/2024-06-04-Provningen-av-ansokningar-fran-barplockare-igang---drygt-1-200-ansokningar-avslas.html> och <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuellt/Barplockare.html>. Hämtad 2024-11-27.

³¹⁰ Delmi (2019).

ut pengar till de anställda både genom räntor och genom att krydda utgifter och avgifter som dras från lönen.³¹¹

Enligt en rapport från 2023 är följande problem typiska inom den så kallade bemanningsplockningen:

- Thaiändska bärplockare tvingas ta stora lån för att kunna komma till Sverige och plocka bär, vilket försätter plockarna i en utsatt situation.
- Många tvingas skriva på dubbla kontrakt, och avstå en del av den lön de ska få enligt kollektivavtal.
- Antalet bemanningsplockare har ökat kraftigt, vilket ökar riskerna för att plockarna inte ska kunna plocka tillräckligt mycket bär för att få en rimlig inkomst.³¹²

Enligt rapporten har företrädare för bärföretagen uppgett att de inte haft kunskap om förekomsten av dubbla avtal och att det var bemanningsföretagen som hade ansvaret för de felaktigt utbetalda lönerna. Bärföretagen uppger enligt rapporten att de betalar ut en korrekt summa till bemanningsföretagen, men att det är bemanningsföretagen som i nästa led inte betalar ut den avtalsenliga lönen.³¹³

Inom bärplockning är anställningsförhållandena i vissa fall oklara. Bärplockare som uppges arbeta självständigt är i vissa fall egentligen att anse som anställda.³¹⁴ Det är vanligt att samma person som köper bären också ansvarar för bärplockarnas boende (ibland i ett annat bolag). Det är också vanligt att ägarna av bäruppköpsföretagen har varit involverade i rekryteringen av turistplockare och att det existerar en underförstådd överenskommelse om att plockarna inte ska sälja bär till andra bäruppköpare.³¹⁵

Ytterligare problem som rapporterats inom bärplockningen är till exempel att bilar som använts i samband med plockningen inte har varit besiktigade och att boendet har varit av låg kvalitet. De anställda har vid undermåliga förhållanden inte möjlighet att byta arbetsgivare då de är tvungna att resa tillbaka till sitt hemland om de avslutar arbetet. De har inte tillstånd, som den svenska utlännings-

³¹¹ Uppgifter från Skatteverket.

³¹² Wingborg (2023), s. 11 f. I sammanhanget bör dock påtalas att antalet ansökningar om arbetstillstånd minskat kraftigt inför säsongen 2024.

³¹³ Wingborg (2023), s. 20.

³¹⁴ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 30.

³¹⁵ Wingborg (2023), s. 26 f.

lagstiftningen är utformad, att börja jobba för en ny arbetsgivare, och även om de hade haft laglig rätt att byta arbetsgivare hade möjligheten varit praktiskt svår genomförbar under den korta vistelsen i Sverige. Det finns vidare exempel på minderåriga som arbetar inom bärplockning, med dålig arbetsmiljö och under för långa arbetspass.³¹⁶

Som nämnts ovan är en riskfaktor för turistplockarna den ofta låga standarden på de bilar de reser med. Många kan åka i bilar flera timmar varje dag i jakt på goda bärmarker. När de åker tillbaka till boendet på kvällen är bilarna ofta överlastade med bär och plockarna inklusive chaufförerna är trötta. Varje år sker bilolyckor där bärplockare är involverade. När det gäller bemanningsplockarna ägs bilarna normalt av bärföretagen medan turistplockarna däremot själva vanligen äger sina bilar.³¹⁷

I samband med myndighetsgemensamma kontroller i september 2023 kunde regionkoordinatorerna i region nord identifiera över 40 individer som misstänks ha varit utsatta för arbetskraftsexploatering inom bärindustrin. Alla identifierade individer erbjöds stöd genom det återvändandeprogram för offer för människohandel som Jämställdhetsmyndigheten finansierar.³¹⁸

Som delegationen tidigare har redogjort för är antalet domar gällande människohandel och människoexploatering i Sverige i en internationell kontext mycket få. Myndigheterna upptäcker ofta omständigheter som tyder på människoexploatering och människohandel. Samtidigt är det mycket sällsynt att brottsoffer får gottgörelse och att förövare lagförs. Sommaren 2024 dömdes dock två bärföretagare i tingsrätten för grov människoexploatering till fängelse i två år och sex månader.³¹⁹ Bärföretagarna fick också näringsförbud i sju år. Enligt tingsrätten hade bärföretagarna vilselett de thailändska bärplockarna om att de skulle få den lägsta lönen enligt svenskt kollektivavtal och arbeta åtta timmar om dagen med två lediga dagar i veckan. De skulle få övertidsersättning och ersättning för obekvämt arbetstid. Väl i Sverige fick de nio bärplockarna betalt per kilo bär de plockade och inte fast lön. De arbetade mycket långa arbetsdagar för att kunna betala tillbaka de skulder som de ådragit sig för att komma

³¹⁶ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 30.

³¹⁷ Wingborg (2023), s. 30.

³¹⁸ Arbetsmiljöverket m.fl. (2024), s. 35.

³¹⁹ Lycksele tingsrätts dom i mål nr B 583-23. Domen fastställdes av Hovrätten för Övre Norrland, mål B 835-24, och överklagades av Riksåklagaren till Högsta domstolen som dock inte meddelade prövningstillstånd.

till Sverige. Efter två månaders arbete fick de ut mellan 18 och 28 procent av den avtalsenliga lönen om man räknade på åtta timmars arbetsdag fem dagar i veckan med övertidsersättning och ersättning för obekvämt arbetstid.

Som nämnts redan inledningsvis i detta kapitel finns det inom de näringsgrenar som tas upp i detta kapitel naturligtvis arbetsgivare med goda avsikter som strävar efter ordning och reda. I sammanhanget kan särskilt lyftas fram att Livsmedelsföretagen har påtalat att det inom bärbranschen finns seriösa företag som gör allt de kan för att följa lagar och regler. I sammanhangen kan nämnas att de bolag som slutligen köper upp bären i många fall är från andra länder i exempelvis Norden och Baltikum och endast en delmängd är svenska.

Utmaningar med tillsynen av branschen

På Arbetsmiljöverket ankommer bland annat att kontrollera att arbetstiderna inte strider mot vad som föreskrivs i arbetstidslagen vad gäller till exempel längden på arbetsdagarna och minsta veckovila. I sammanhanget bör dock tydliggöras att det är möjligt att träffa kollektivavtal som avviker från lagen. För det fall kollektivavtal finns svarar arbetsmarknadens parter för att kontrollera efterlevnaden av avtalet. Arbetsmiljöverket har uppgett att branschen är svårkontrollerad bland annat då verksamheten kan bedrivas i olika former där inte alla är anställda. Arbetet med oanmälda inspektioner försvåras av att bärplockarna är mobila.

Myndigheternas arbete har dock intensifierats på senare tid. Jämställdhetsmyndigheten, som är nationell samordnare för arbetet mot människohandel, har under 2024 sammankallat flera myndigheter och andra aktörer till vad man kallar en Task Force Bär. Syftet är att stärka samverkan och utveckla arbetssätten för att förebygga exploatering av bärplockare.³²⁰

³²⁰ De nationella myndigheter som deltar är Arbetsmiljöverket, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Dessutom deltar representanter från civilsamhället, fackförbund, kommun, akademien och näringslivet.
<https://jamstalldhetsmyndigheten.se/aktuellt/nyheter/task-force-bar-ska-motverka-att-barplockare-blir-utnyttjade/>. Hämtad 2024-08-21.

Skogsbruk

Enligt GS-facket är det inom skogsbruket ett utbrett problem att kollektivavtal inte efterlevs och att arbetskraft utnyttjas och jobbar under oskäligen förhållanden.³²¹ Även de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet delar bilden av att arbetslivskriminalitet är förekommande i branschen och att arbetstagare utnyttjas inom skogsbruket.³²² GS-facket menar att de stora skogsbolagen pressar priserna när de gör upphandlingar från skogsvårdsentreprenörer till så låga priser att dessa, trots att de kan vara certifierade och har kollektivavtal, känner sig föranledda att fuska när det gäller tillämpningen av avtalen. Det medför i sin tur enligt GS-facket att skogsvårdsentreprenörerna tvingas att söka personal som kommer allt längre från Sverige och de får allt svårare att följa avtal och regler.

Förutom låga löner förekommer enligt GS-facket ofta orimligt långa arbetsdagar och att de anställda inte får den övertidsersättning som kollektivavtalet föreskriver. De anställda sitter enligt GS-facket ofta i beroendeställning till arbetsgivaren och de vågar inte vara obekväma och ställa krav. Enligt den uppfattning delegationen har fått finns dock en bild hos arbetsgivarsidan att många anställda inte ser sig själva som utsatta utan i själva verket vill jobba så mycket som möjligt under den tiden de är här för att sedan kunna återvända hem.

De flesta av de skogsvårdsbolag som anlitas av de stora skogsbolagen har kollektivavtal och är certifierade med olika typer av hållbarhetsmärkningar. Problemet är enligt GS-facket snarare att avtalen inte följs och att den anställda till exempel inte får den utlovade lönen. Inom plantering förekommer ackordslöner. Även om ackordslönesystemen inte i sig innebär att den reglerade arbetstiden enligt kollektivavtalet ökar, kan det i praktiken komma att innebära mycket långa arbetsdagar i för arbetstagaren ovan och svår terräng och i tillägg till detta låg ersättning per planta.³²³

Enligt uppgift från de fackliga organisationerna är även problem med hyresocker förekommande under säsongsanställningarna.³²⁴ Ett problem i sammanhanget är enligt GS-facket att det förekommer att Migrationsverket godtar en äldre typ av blankett, där upp-

³²¹ Kjellberg (2023), s. 153.

³²² Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 22.

³²³ Enligt uppgift från Skatteverket.

³²⁴ Enligt uppgift från LO.

gifter om boende inte behöver uppges. GS-facket förespråkar därför att myndigheten slutar att använda den blanketten.

Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet uppger att det inom skogsplantering bland annat finns kemiska risker i och med att plantorna ofta är besprutade och att myndighetskontroller visar att nivån för arbetsmiljön (i form av till exempel kemikaliehantering och tvättmöjligheter) tycks sänkas för utländska arbetstagare.³²⁵

I flertalet av de övriga branscher som redogörs för i detta kapitel finns enligt delegationens mening en hög grad av samsyn mellan arbetstagar- och arbetsgivar sidan om problembilden och förekomsten av arbetslivskriminalitet i branschen. Så är dock inte fallet inom de gröna näringarna, där det bör framhållas att Gröna arbetsgivare inte delar bilden av att arbetslivskriminalitet är vanligt förekommande inom jord- och skogsbruket. Gröna arbetsgivare har bland annat uppgett till delegationen att arbetsolyckor inom jord- och skogsbruk sällan hänger samman med arbetslivskriminalitet, att det inte finns stöd för problem med ockerhyror inom branschen och att det låga antalet centrala tvisteförhandlingar med arbetstagarorganisationerna talar för att problemen i branschen är små.³²⁶ GS-facket å andra sidan menar att branschen från arbetsgivarhåll hittills inte visat vilja att diskutera den arbetslivskriminalitet som förekommer i branschen.

Jordbruk

Enligt rapporter från Kommunal och SAC Syndikalisterna är det vanligt med undermåliga villkor på grönsaksodlingar i södra Sverige.³²⁷ Även de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet delar bilden av att arbetslivskriminalitet är förekommande i branschen och att arbetstagare utnyttjas inom jordbruket.³²⁸

Sommaren 2023 genomfördes myndighetsgemensamma inspektioner i region syd med inriktning mot gröna näringar. I samband med inspektionerna besöktes bland annat grönsaksodlingar. Inspektionerna resulterade bland annat i att det upprättades anmälningar om brott mot utlänningslagen. Arbetsmiljöverket noterade brister

³²⁵ Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 36.

³²⁶ Komm2024/00075/A 2021:04-11.

³²⁷ Kjellberg (2023), s. 14.

³²⁸ Se bl.a. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 22.

gällande bland annat avsaknad av personlig skyddsutrustning och utfärdade ett antal inspektionsmeddelanden och förbud. Regionkoordinatorer deltog och pratade med individer på plats. Skatteverket deltog inte vid inspektionen men har efter återkoppling från deltagande myndigheter fått tips som kan leda till eventuell skatteutredning.³²⁹ Även tidigare myndighetsgemensamma kontroller pekar på att det förekommer arbetskraft utan tillstånd att arbeta i Sverige hos producenter av grödor och missbruk av subventionerade anställningar.³³⁰

Enligt uppgift från de fackliga organisationerna är även problem med hyresocker förekommande under säsongsanställningar inom jordbruket.³³¹ Se dock ovan om Gröna arbetsgivares hållning i frågan.

4.7.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Enligt uppgift från Polismyndigheten finns det kopplingar till organiserad brottslighet inom jordbruket i Sverige. I sammanhanget kan nämnas att Polismyndigheten sommaren 2024 gjorde en stor insats i syfte att upptäcka och stoppa stora illegala penningflöden inom jordgubbsförsäljning. Polismyndigheten misstänker att en stor del av intäkterna från jordgubbsförsäljning undanhålls från beskattning och finansierar grov organiserad brottslighet, till exempel handel med vapen och narkotika, människohandel, mord och mordförsök.³³²

4.7.4 Initiativ för att motverka arbetslivskriminalitet inom de gröna näringarna

De flesta vidtagna åtgärderna hänför sig till bärplockare

De flesta branschspecifika åtgärder som har införts och diskuterats inom de gröna näringarna hänför sig till problematiken med arbetskraftsexploatering inom bärplockningen.

När det gäller skogsbruket innehåller kollektivavtalet mellan Gröna arbetsgivare och GS-facket från 2023 rätt till facklig intro-

³²⁹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2024).

³³⁰ Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 37.

³³¹ Uppgift från LO.

³³² <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/bergslagen/2024/juni/omfattande-insats-mot-jordgubbsforsaljning/>. Hämtad 2024-08-16.

duktion på betald arbetstid. GS-facket har även infört ett tillfälligt medlemskap (6 månader) för säsongarbetare där rätts- och förhandlingshjälp ingår samt introducerat en ny samarbetsmodell mellan GS-facket och de stora skogsbolagen som anlitar skogsvårdsentreprenörer där fack och skogsbolag gemensamt åker ut och gör kontroller om det finns misstanke om att allt inte står rätt till.

I sammanhanget kan nämnas att det sedan den 1 januari 2025 i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik finns ett system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor inom den gemensamma jordbrukspolitiken.³³³ I huvuddrag innebär regleringen – som kompletterar två EU-förordningar på jordbruksområdet – att en mottagare av jordbruksstöd som har konstaterats bryta mot vissa bestämmelser på arbetsrätts- och arbetsmiljöområdet ska få minskat stöd.

Nya regler om arbetskraftsinvandring

På senare år har det skett flera ändringar av reglerna för att få arbetstillstånd i Sverige och ytterligare förslag på området har lämnats. Arbetskraftsinvandrare ska genom sin anställning uppnå god försörjning för att beviljas ett arbetstillstånd i Sverige. Sedan den 1 november 2023 gäller att för att få arbetstillstånd krävs en lön som uppgår till minst 80 procent av aktuell medianlön. I betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.* (SOU 2024:15) föreslås att för att beviljas arbetstillstånd ska lönen uppgå till minst medianlönen i Sverige, samt att yrkesgruppen bärplockare exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Motivet till förslaget är huvudsakligen att man funnit att det finns belägg för missbruk med regelverket för arbetstillstånd rörande bärplockare. Utredningen menar dock att förslaget kommer att få begränsad påverkan på branschen eftersom bärplockare ändå som huvudregel inte når upp till kravet på god försörjning.³³⁴ Utredningen framför vidare att en stor del av bärplockarna som skulle ha ansökt om arbetstillstånd enligt de gene-

³³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och förordning (EU) 2021/2116 om den gemensamma jordbrukspolitiken. Genomförandet av direktivet ingick i regeringens strategi mot arbetslivskriminalitet från 2022, åtgärd nr 24.

³³⁴ I sammanhanget kan nämnas att vissa av bärföretagen som delegationen har varit i kontakt med uppger att de inte motsätter sig kravet på 80 procent av medianlön. Däremot menar man att om krav ställs på svensk medianlön för bärplockare så blir dessa bär sannolikt för dyra att kunna sälja i internationell konkurrens inom och utom Sverige.

rella reglerna i stället sannolikt kommer att ansöka om tillstånd för säsongarbete, där de då måste vara anställda av arbetsgivare i Sverige.

Förslagen har remitterats och bereds i Regeringskansliet. Förslaget om att exkludera bärplockare från möjligheten att beviljas arbetstillstånd har kritiserats av vissa aktörer som menar att det riskerar att få kraftigt negativ inverkan på bärbranschen. Livsmedelsföretagen menar att förslaget om att exkludera bärplockare från möjligheten att söka arbetstillstånd är mycket anmärkningsvärt och innebär en kollektiv bestraffning av en hel bransch som förhindrar seriösa företag från att fortsätta utveckla sin verksamhet. Livsmedelsföretagen lyfter fram att fokus bör vara på de kriminella och oseriösa aktörerna snarare än på att utesluta hela yrkesgrupper.³³⁵ Bland företrädare för bärbolagen finns farhågor om att en sådan förändring kan slå ut de seriösa aktörerna och bidra till en mer problematisk bärmarknad som gynnar oseriösa aktörer.³³⁶

Kommunal å andra sidan, är positiva till förslaget och lyfter i sitt remissvar fram att en uteslutning av yrkesgruppen bärplockare överensstämmer med hur situationen utvecklats i Finland inför sommaren 2024 mot bakgrund av systematiska missförhållanden.³³⁷

Mot bakgrund dels av att det nyligen skett förändringar vad gäller möjligheterna att få arbetstillstånd inom branschen, dels att ytterligare förslag på förändringar bereds, är det enligt delegationens mening svårt att i dagsläget förutse hur utveckling i branschen kommer att se ut, bland annat när det gäller förekomsten av arbetslivskriminalitet. Det är till exempel möjligt att förändringarna skulle kunna leda till fler så kallade turistplockare, fler bärplockare från länder inom EU eller tredjelandsmedborgare med tillstånd i ett annat EU-land. Enligt företrädare för bland annat myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet finns en farhåga om att myndigheternas arbete med att upptäcka och beivra arbetslivskriminalitet inom bärplockning kan komma att försvåras, då arbetskraften inte på samma sätt som i dag kommer att komma till myndigheternas kännedom, om det inte finns ett arbetstillstånd från Migrationsverket.

I sammanhanget kan nämnas att delegationen lyfte fram i remissvaret över betänkandet SOU 2024:15 att utredningens förslag kan få till följd att fler utlänningar kan komma att arbeta i landet illegalt,

³³⁵ Livsmedelsföretagen (2024).

³³⁶ https://www.svensktnaringsliv.se/regioner/vasternorrland/varningen-lagforslag-kan-ge-brist_1215998.html. Hämtad 2024-11-28.

³³⁷ Kommunal (2024).

och att dessa löper större risk att utsättas för människohandel för tvångsarbete eller människoexploatering, bland annat eftersom myndigheterna inte har någon kännedom om dem.

Employer Pays Principle och social kod för bäruppköp

Inom bärbranschen har införandet av något som kallas för Employer Pays Principle diskuterats, vilket innebär att arbetsgivarna ska stå för kostnader för resor, rekrytering etc., så att bärplockarna inte ska vara skuldsatta när de anländer till Sverige.³³⁸ Införandet av principen diskuteras bland annat i en rapport från ETI Sverige, en medlemsorganisation grundad av företag, fackföreningar, civilsamhällesorganisationer och offentliga aktörer vars uppdrag är att främja hållbara affärsmetoder i globala leverantörsled med särskilt fokus på mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter.³³⁹

Vad gäller turistplockningen existerar i dag en social kod för bäruppköp, som bland annat syftar till att förhindra att en del av bärplockarnas intäkter försvinner till mellanhänder, men också att deras frihet att byta bäruppköpare och börja sälja bär till en annan bäruppköpare ska vara garanterad. Det är dock långt ifrån alla bäruppköpare som anslutit sig till den och det finns vissa brister i efterlevnaden. Om det sker en åtstramning av antalet bärplockare med arbetstillstånd är det troligt att antalet turistplockare kan komma att öka. Av aktörer i branschen har det lyfts fram att det då är avgörande att försöka förbättra de sociala villkoren för turistplockare så att uppköpare av bär i senare led – större grossister, detaljhandeln och livsmedelsindustrin – enbart köper bär från aktörer som efterlever den sociala koden för bäruppköp.³⁴⁰ I sammanhanget kan nämnas att vissa bärbolag föreslår att gränsen för skattefri bärplockning höjs från nuvarande nivå 12 500 konor, och menar att nivån sattes för länge sedan och att en mer relevant gräns finns i Finland med 10 000 Euro per person.

³³⁸ Wingborg (2023), s. 35.

³³⁹ ETI Sverige (2023).

³⁴⁰ Wingborg (2023), s. 35 f.

5 Reglerade yrken

5.1 Inledning

5.1.1 Uppdraget i denna del

Delegationen ska enligt tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, utifrån ett, av delegationen avgränsat, urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället, beskriva hur skadeverkningarna drabbar samhället och vilka negativa samhälls-ekonomiska konsekvenser som uppstår. Delegationen har även i uppdrag att föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom de reglerade yrkena. Delegationens förslag på åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet behandlas samlat i kapitel 6.

5.1.2 Vad är reglerade yrken?

Ett reglerat yrke avser yrkesverksamhet där det genom lag, förordning eller andra föreskrifter, direkt eller indirekt, krävs bestämda yrkeskvalifikationer för att få tillträde till eller utöva verksamheten eller använda en viss yrkestitel.¹

Det finns EU-rättsliga bestämmelser som tar sikte på reglerade yrken. Enligt EU:s så kallade yrkeskvalifikationsdirektiv ska medborgare i ett EU-land enkelt kunna ansöka om att få sin behörighet eller legitimation godkänd i ett annat EU-land för att utöva sitt yrke där.²

Lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer innehåller bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och om erkännande av yrkeskvalifikationer för den som vill utöva ett reglerat yrke i

¹ 5 § 2 lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Sverige, som anställd eller som egenföretagare, och som har förvärvat yrkeskvalifikationer eller fått dem erkända i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz.

Vilka yrken som är reglerade varierar mellan de olika EU-länderna. Yrken inom vård och omsorg, säkerhet, utbildning och transport är ofta reglerade, men även andra områden kan ha reglerade yrken. Exempel på yrken som är reglerade i Sverige är advokat, auktoriserad revisor, fastighetsmäklare, läkare, tandläkare, sjuksköterska, kiropraktor, psykolog, taxiförare och sakkunnig inom brandskydd.³

5.1.3 Förhållandet mellan reglerade yrken och arbetslivskriminalitet

Det finns många reglerade yrken i Sverige och personer som har sådana yrken kan ha koppling till arbetslivskriminalitet på olika sätt. Vissa reglerade yrken har funktioner som främjar säkerhet och ordning och reda på arbetsplatser och kan därmed – i vart fall indirekt – bidra till att motverka arbetslivskriminalitet. Som exempel kan nämnas det reglerade yrket sprängarbas, som leder och ansvarar för sprängarbeten vid exempelvis bygg- och anläggningsarbeten.⁴ Vidare kan nämnas certifierade kontrollansvariga som ansvarar för kontrollen av genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder enligt plan- och bygglagen (2010:900).⁵

Det kan också hända att personer inom reglerade yrken riskerar att själva utsättas för arbetslivskriminalitet. Exempelvis är taxiförare ett reglerat yrke och som utvecklas i avsnitt 4.4 är taxibranschen en riskbransch för arbetslivskriminalitet.

I detta betänkande koncentrerar sig delegationen på vissa yrken där det bedöms föreligga en särskild risk för skadeverkningar i samhället då yrkesutövare möjliggör arbetslivskriminella upplägg. Med möjliggörare avses här en person som missbrukar sin yrkestitel till förmån för aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminella förfaranden.⁶ Det är troligen också vanligt att personer inom reglerade yrken utnyttjas i arbetslivskriminella upplägg utan att de själva är medvetna

³ Se vidare verksamst.se, där det bl.a. finns en lista på reglerade yrken och vad som gäller för de olika yrkena.

⁴ 16 kap. Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:13) om risker vid vissa typer av arbeten (före den 1 januari 2025 fanns relevanta bestämmelser i 4–7 §§ AFS 2007:1).

⁵ 10 kap. 9 § plan- och bygglagen (2010:900).

⁶ Jfr Brå (2024), s. 7.

om det. Vidare kan det förekomma att personerna medvetet deltar i uppläggen på ett sätt som innebär att de själva begår brott.

5.1.4 Ett urval av reglerade yrken

Delegationen har valt att närmare behandla följande reglerade yrken: advokat, auktoriserad revisor, fastighetsmäklare och läkare. En gemensam nämnare är att det kan få stora skadeverkningar i samhället då personer inom dessa reglerade yrken på olika sätt fungerar som möjliggörare för arbetslivskriminalitet. Det finns fler reglerade yrken där arbetslivskriminalitet kan medföra stora risker för samhället men delegationen har av tidsskäl tvingats begränsa urvalet.

5.1.5 Bör fler yrken regleras?

En fråga som något faller utanför delegationens uppdrag i denna del, men som ändå är värd att lyfta, är om fler yrken bör regleras. Det skulle eventuellt kunna bidra till att motverka arbetslivskriminalitet att reglera möjligheterna för personer att verka inom yrken som potentiellt har instrumentella roller i arbetslivskriminella upplägg men som i dag saknar särskild reglering. Följande exempel kan nämnas.

En bransch med vissa likheter med den yrkesmässiga förmedlingen av fastigheter är företagsförmedlingsbranschen. Det är i båda fallen fråga om en yrkesmässig förmedling av något som representerar ett värde och en nytta som är åtråvärd för den organiserade brottsligheten. I båda fallen aktualiseras liknande skyddsintressen och frågeställningar avseende bland annat kontroll. Som behandlas i avsnitt 3.2.3 är det inte ovanligt att kriminella aktörer inom ramen för brottsliga upplägg väljer att förvärva ett redan befintligt företag, i stället för att registrera och starta ett nytt. Sådana företag kan förmedlas av oseriösa företagsförmedlare.

Svenska Bankföreningen har hemställt om att regeringen ska reglera de yrkesmässiga företagsförmedlarnas verksamhet i syfte att minska riskerna för att dessa agerar som möjliggörare av ekonomisk brottslighet. Förslagen innebär bland annat att auktoriserad företagsförmedlare ska bli en skyddad yrkestitel samt att företagsför-

medlarna ska vara föremål för obligatorisk auktorisering, stå under tillsyn och vara anmälningsskyldiga för ekonomisk brottslighet.⁷

5.2 Advokater

I Sverige saknas bestämmelser som anger vem som har rätt att kalla sig jurist eller starta juridisk byrå och ge rättslig rådgivning. Däremot får endast den som har blivit antagen som ledamot av Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet) kalla sig advokat. För att bli advokat ställs krav på utbildning, erfarenhet och lämplighet. Advokattiteln är lagreglerad och tillsynen över advokater utövas av Advokatsamfundet. Det har i flera sammanhang på senare tid framkommit att advokater på olika sätt har agerat möjliggörare till kriminella aktörer.⁸ Det har till exempel handlat om vidarebefordrande av information från häktade med restriktioner och om penningtvätt. Att advokater agerar som möjliggörare för arbetslivskriminalitet kan leda till skadeverkningar i samhället på ett flertal olika sätt.

5.2.1 Regleringen av advokatycket

I 8 kap. rättegångsbalken anges att det i Sverige ska finnas ett allmänt advokatsamfund, vars stadgar ska fastställas av regeringen.⁹ Till advokat, det vill säga en ledamot av Advokatsamfundet, får endast den antas som uppfyller vissa krav. En advokat ska ha hemvist i Sverige eller i en annan stat inom EU, EES eller i Schweiz, ha avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domarämbete, ha genomgått för advokatverksamhet erforderlig praktisk och teoretisk utbildning, ha gjort sig känd för redbarhet, och även i övrigt ha bedömts lämplig att utöva advokatverksamhet.¹⁰

Det krävs minst tre års praktisk kvalificerad juridisk verksamhet efter juristexamen för att bli advokat. Vidare krävs en fullbordad advokatexamen, en utbildning som avslutas med muntlig examination. Efter att dessa krav har uppfyllts kan ansökan om inträde i Advokatsamfundet prövas av dess styrelse.

⁷ Svenska Bankföreningen (2024).

⁸ Se bl.a. Brå (2024) och Polismyndigheten (2024a).

⁹ 8 kap. 1 § rättegångsbalken.

¹⁰ 8 kap. 2 § rättegångsbalken.

Advokater ska i sin verksamhet iaktta god advokatsed. Vad som är god advokatsed avgörs av Advokatsamfundets disciplinnämnd och av Advokatsamfundets styrelse. Utifrån disciplinnämndens beslut och styrelsens vägledande uttalanden har vägledande regler om god advokatsed utvecklats. I reglerna behandlas bland annat advokatens roll och främsta skyldigheter, allmänna yrkesplikter, regler om avböjande och frånträdande av uppdrag, arvode och redovisning, förhållandet till motpart och domstolar, advokatrörelsens organisation samt advokatens förhållande till Advokatsamfundet.

Utöver bestämmelserna i rättegångsbalken finns lagregler som rör advokater i flera andra lagar. Här kan till exempel nämnas att advokater genom lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) har en skyldighet att bland annat identifiera och kontrollera sina klienter. Advokater har enligt samma lag skyldighet att övervaka pågående uppdrag och enstaka transaktioner i syfte att upptäcka avvikande aktiviteter och därefter fördjupa granskningen av omständigheter som kan tyda på penningtvätt och att rapportera misstänkta fall av penningtvätt till finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Finanspolisen).¹¹ Advokater ska på begäran av Finanspolisen, utan föregående rapportering och utan dröjsmål, lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd utövar tillsyn över att advokater och advokatbolag följer lagen. Vidare kan lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott aktualiseras vid åtgärder som vidtagits inom ramen för ett advokatuppdrag.

Nya kvalifikationskrav i vissa brottmål

Advokatsamfundets styrelse beslutade 2024 att för att kunna åta sig offentliga försvararuppdrag i mål med brottslighet som har ett straffminimum på fyra års fängelse eller mer, ska det nu krävas fem års erfarenhet av försvararuppdrag samt genomgången brottmålsutbildning särskilt inriktad på mål med allvarlig brottslighet. De nya kvalifikationskraven trädde i kraft den 1 januari 2025. Bakgrunden är bland

¹¹ Finanspolisen ansvarar för underrättelseverksamhet om penningtvätt och finansiering av terrorism. Verksamheten är en del av underrättelseenheten vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa). <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/finanspolisen/>. Hämtad 2024-08-15.

annat ett antal uppmärksammade ärenden på senare tid där försvarsadvokater har begått allvarliga överträdelser. Just bristen på erfarenhet, i en kontext med gängkriminalitet och en hårdnande konkurrens om uppdrag, är enligt Advokatsamfundet en bidragande faktor till ett antal fall av allvarliga förseelser som vissa advokater gjort sig skyldiga till. Advokatsamfundet lyfter fram att med bristande erfarenhet ökar risken för att man inte besitter den professionella mognad som behövs för att sätta gränser och stå emot påtryckningar. Det framstår därför som olämpligt för en relativt nybliven advokat att åta sig uppdrag i större och mer komplicerade brottmål.¹²

5.2.2 Tillsyn över advokater

I Sverige finns cirka 6 750 advokater.¹³ En advokat som bryter mot god advokatsed kan tilldelas en disciplinpåföljd av Advokatsamfundets disciplinnämnd.¹⁴ Påföljderna är erinran, varning, som kan kombineras med en straffavgift om högst 250 000 kronor,¹⁵ och i de allvarligaste fallen uteslutning. Disciplinnämnden har även möjlighet att enbart göra ett uttalande. Disciplinnämnden består av elva ledamöter. Ordförande, vice ordförande och sex ledamöter är advokater. Nämndens återstående tre ledamöter är offentliga representanter och utses av regeringen. En advokat som har uteslutits ur samfundet kan överklaga beslutet till Högsta domstolen. En advokat som ålagts att betala en straffavgift kan överklaga detta till Advokatsamfundets straffavgiftsnämnd.¹⁶ Övriga disciplinära påföljder kan inte överklagas.

Ärenden kommer till disciplinnämnden för bedömning genom att någon som är berörd av saken anmäler en advokat, genom att Advokatsamfundets styrelse beslutar att uppta ett disciplinärende och hänskjuta det till nämnden, eller genom att Justitiekanslern

¹² Advokatsamfundet (2024b) och <https://www.dn.se/debatt/nu-skarper-vi-kraven-pa-advokater-i-stora-brottmal/>. Hämtad 2024-11-12.

¹³ <https://www.advokatsamfundet.se/Pressrum/fakta-om-advokatsamfundet2/#antal>. Hämtad 2024-10-04.

¹⁴ Tillsyn över advokatväsendet regleras i 8 kap. 6 § rättegångsbalken. Tillsynen omfattar såväl svenska advokater som europeiska advokater verksamma i Sverige.

¹⁵ Den maximala straffavgiften var tidigare 50 000 kronor men höjdes till 250 000 kronor den 1 januari 2024. Det kan jämföras med den maximala straffavgiften för revisorer, vilken uppgår till 1 miljon kronor. Regeringen framhåller i prop. 2022/23:135 s. 15 att även om straffavgiften för advokater framstår som låg i förhållande till andra jämförbara sanktionsavgifter bör den inte sättas så högt som till en miljon kronor eftersom det skulle motsvara en så allvarlig överträdelse av god advokatsed att överträdelsen i stället borde leda till uteslutning.

¹⁶ Se 8 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken och 71–74 §§ Advokatsamfundets stadgar.

(JK) påkallar prövning. Disciplinnämnden kan inte själv initiera ärenden.

Advokatsamfundets disciplinnämnd tog emot 465 anmälningar mot advokater under 2023.¹⁷ Det är 1,7 procent fler anmälningar än under 2022. Under samma tid ökade antalet advokater med 1,2 procent. Advokatsamfundets styrelse tog också upp 56 disciplinärenden på initiativ av generalsekreteraren under 2023. I ett längre perspektiv är trenden att disciplinanmälningarna blir färre, trots att Sveriges advokatkår växer. Enligt företrädare för Advokatsamfundet är detta ett uttryck för att etiken bland advokater generellt sett är god. Disciplinnämnden avgjorde totalt 237 ärenden under 2023. Av dem ledde 146 ärenden till att advokaten fick en påföljd. I 110 fall blev påföljden en erinran, och 20 advokater fick varningar. Varning med straffavgift tilldelades advokater i 15 fall. Under 2023 uteslöts en advokat ur Advokatsamfundet.

Tillsyn utövas även av JK, som får begära åtgärd hos disciplinnämnden mot en advokat som åsidosätter sin plikt. JK får också överklaga beslut i disciplinärenden. JK:s tillsyn över advokatväsendet utövas dock som företrädare för det allmänna och JK har inte till uppgift att bevaka en enskild persons intressen i ett särskilt ärende.¹⁸ Syftet med JK:s verksamhet är primärt att bidra till ett gott förtroende för advokatväsendet. Tillsynen utövas genom bevakning av Advokatsamfundets disciplinverksamhet. JK går in och granskar beslut och i förekommande fall akter och andra handlingar från styrelsen, prövningsavdelningarna och disciplinnämnden. Klagomål kan också komma in direkt till JK från enskilda. Totalt granskade JK under 2023 ett 50-tal ärenden som rörde advokater.¹⁹ Senast JK påkallade prövning i Högsta domstolen av ett beslut fattat av disciplinnämnden var 2020, då en advokat tilldelades en varning med högsta straffavgift för att ha brutit mot god advokatsed genom åsidosättande av det så kallade enrumsprivilegiet. Justitiekanslern yrkade att advokaten skulle uteslutas ur advokatsamfundet.²⁰ Högsta domstolen biföll JK:s talan.²¹ I sammanhanget kan nämnas att regeringen 1997 beslutade att tillsätta en kommitté för att göra en översyn av

¹⁷ Advokatsamfundet (2024a), s. 27.

¹⁸ Bestämmelser om Justitiekanslerns tillsyn över advokater finns i rättegångsbalken (8 kap.) samt förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

¹⁹ JK (2024), s. 30.

²⁰ JK (2020), s. 30.

²¹ Högsta domstolens beslut den 13 juli 2021 i mål nr Ö 5090-20 (NJA 2021 s. 576).

Advokatsamfundets disciplinverksamhet och tillsynen över advokatverksamheten i övrigt samt lämna förslag till förändringar som kan vara befogade.²² Kommittén fann att den nuvarande ordningen fungerade relativt väl, men föreslog bland annat att den granskning som utförs av JK bör upphöra. Bakgrunden var bland annat begränsade resurser och potentiell jävsproblematik då myndigheten själv anlitar advokater som ombud i allt större utsträckning.²³ Som framgått ovan har dock några ändringar i JK:s uppdrag inte skett.

En ny tillsynsenhet har inrättats

Advokatsamfundet beslutade i november 2023 att inrätta en särskild tillsynsenhet som ska bedriva en mer effektiv och systematiserad proaktiv tillsyn. Bakgrunden till åtgärden var bland annat samfundets skyldighet att säkerställa efterlevnaden av penningtvättslagstiftningen men även att stärka Advokatsamfundets egeninitierade tillsyn i övrigt. Samfundet lyfter som skäl även fram säkerställandet av advokatväsendets oberoende och självreglering samt vidmakthållandet av förtroendet för yrkestiteln advokat.²⁴ En proaktiv tillsyn över advokater och advokatbyråer innebär inte några förändringar av det befintliga tillsynssystemet i sig. Disciplinnämnden och det disciplinära förfarandet utifrån gällande etiska regler kommer att ha samma funktion och syfte som tidigare. Enligt Advokatsamfundet kommer den proaktiva tillsynen i majoriteten av fall att ske genom skriftligt förfarande, medan det i vissa andra särskilda fall kan finnas anledning att inhämta erforderlig information på andra sätt. I förslaget till inrättande av en tillsynsenhet angavs att granskningarna till stor del bör utföras genom planerade platsbesök eller onlinebesök. Om indikationer talar för att det finns allvarliga brister i verksamheter bör även övervägas om platsbesök ska ske oannonserat.²⁵ I en rapport från samfundet lyfts det fram att ”införandet av en förstärkt tillsyn skulle även innebära att advokater ställdes under samma typ av tillsyn som sedan länge genom JO:s och JK:s tillsyn gällt för exempelvis domare och andra myndighetsutövande tjänstemän, liksom även för revisorer och fastighetsmäklare m.fl. Från medborgarnas perspektiv uppfattas

²² SOU 1999:31.

²³ SOU 1999:31, s. 163.

²⁴ Advokatsamfundet (2022).

²⁵ Advokatsamfundet (2023), s. 10.

det sannolikt som naturligt och rimligt att exempelvis advokater, åklagare och domare kan granskas på ungefär samma sätt.”²⁶ Arbetet sker utifrån en årlig tillsynsplan. Den nya tillsynsenheten består i dagsläget av fyra personer.²⁷

Lämplighetsprövningar av advokater

Som nämnts ovan ska, för att få inträda i Advokatsamfundet, personen i fråga bland annat ha gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt visat sig vara lämplig att utöva advokatverksamhet. I rättegångsbalken anges vidare att en advokat som genom att begå brott har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat ska uteslutas ur Advokatsamfundet. Det lagstöd Advokatsamfundet har för att begära utdrag ur belastningsregistret gäller dock efterlevnaden av penningtvättsregelverket (se vidare avsnitt 6.16.3).

5.2.3 Advokater och arbetslivskriminalitet

Från Europol finns beskrivningar av hur advokater och jurister hjälper kriminella aktörer med bedrägeriupplägg och råd, till exempel hur man sätter upp skalbolag och stiftelser i syfte att tvätta pengar, samt förser dem med uppgifter om brottmål.²⁸ Finanspolisen noterar i en rapport att dessa fenomen förekommer även i Sverige.²⁹

På senare tid finns ärenden där advokater har dömts till penningtvättsbrott.³⁰ Enligt Finanspolisen kan klientmedelskonton nyttjas för att dölja brottsvinster och kan även vara ett sätt att integrera brottsvinster i det legala finansiella systemet genom komplexa legala företagsstrukturer och komplicerade transaktioner som är svårupptäckta.³¹ Trots dessa risker rapporteras mycket få advokater eller advokatbyråer till Finanspolisen för misstänkta transaktioner på klientmedelskonton. Enligt Finanspolisen kan en bidragande orsak

²⁶ Advokatsamfundet (2009), s. 21.

²⁷ <https://www.advokatsamfundet.se/for-vara-ledamoter/tillsynsenheten2/omtillsynsenheten2/>. Hämtad 2024-10-28.

²⁸ Europol (2021).

²⁹ Polismyndigheten (2024a), s. 11.

³⁰ Se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 22 september 2022 i mål nr B 4088-22 och Högsta domstolens dom den 30 augusti 2023 i mål nr B 7530-21.

³¹ I sammanhanget kan nämnas att Advokatsamfundets anvisningar till advokatbyråer är att användning av klientmedelskonton ska ske med restriktivitet och endast när det är nödvändigt till följd av uppdraget, jfr Advokatsamfundet (2019), s. 37.

vara att finansiella institut tycks ställa färre frågor till advokater på grund av den upplevda respektabiliteten och legitimiteten som tillmäts yrkesgruppen. Den låga rapporteringen kan enligt Finanspolisen även bero på bankernas bristfälliga insyn i klientmedelskonton, då advokaten kan hänvisa till sekretess rörande sin klient. Just klient-sekretessen är enligt Finanspolisen en omständighet som gör advokater eftertraktade som möjliga aktörer vad gäller penningtvätt. Finanspolisens uppfattning är att den påfallande låga rapporteringen gällande advokater inte står i paritet med den höga risk som klientmedelskonton förknippas med. Från Advokatsamfundets sida menar man att en viktig orsak till den låga rapporteringsfrekvensen är att advokater som inte känner sig trygga i sin klientkontroll normalt inte antar det aktuella klientuppdraget och är därmed som huvudregel inte är rapporteringsskyldiga.³² Advokater är inte skyldiga att lämna uppgifter om information de fått i samband med att de försvarar eller företräder en klient i ett rättsligt förfarande, inklusive rådgivning om att inleda eller undvika ett sådant förfarande. Undantaget gäller även för information som advokaten har fått när de bedömer klientens rättsliga situation.³³

Överträdelser av penningtvättslagen kan leda till olika typer av ingripanden. Utöver sedvanliga disciplinära påföljder, i enlighet med vad som framgår av 8 kap. 7 § rättegångsbalken (erinran, varning, varning förenad med straffavgift samt uteslutning) kan utdömande av sanktionsavgift eller tillfälligt förbud att ingå i advokatbolags ledning komma i fråga.³⁴ Under perioden 2016–2023 initierade Advokatsamfundet 331 proaktiva tillsynsärenden, varav granskningar enligt penningtvättslagen var en del av tillsynen. Om Advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd anser att det finns skäl att överväga sådana ingripanden ska ärendet lämnas över till Länsstyrelsen i Stockholms län. Något sådant ärende har ännu inte lämnats till Länsstyrelsen sedan möjligheten infördes den 1 oktober 2019.

Även en rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) lyfter fram att klientmedelskonton spelar en viktig roll för att förvara pengar eller slussa pengar genom kontot för att dölja deras ursprung.³⁵ Brå lyfter även fram förmedlandet av information till och från häktade

³² <https://miaedwallinsulander.squarespace.com/blog/professionella-penningtvttare>. Hämtad 2024-06-28.

³³ 4 kap. 8 § penningtvättslagen.

³⁴ 7a kap. 6 och 7 §§ penningtvättslagen.

³⁵ Brå (2024), s. 33.

med restriktioner som ett annat exempel på hur advokater kan fungera som möjliggörare.³⁶ Enligt rapporten finns det vittnesmål från advokater om att det i vissa fall fungerar som en förutsättning för att få uppdrag. Sänkta krav på utbildning och erfarenhet (tidigare krävdes 5 års yrkeserfarenhet för att bli advokat, se dock ovan om nya kvalifikationskrav i vissa brottmål) kan enligt rapporten öka risken för att anställda och uppdragstagare utsätts för påtryckningar från kriminella och agerar möjliggörare.

Fokus i den offentliga debatten har framför allt rört advokater i brottmål. Enligt den bild delegationen har fått från bland andra företrädare för myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet finns det dock anledning att även lägga ett större fokus på till exempel konkursförvaltare, som det finns anledning att anta kan fungera som möjliggörare i arbetslivskriminella upplägg.

Konkursförvaltare är vanligtvis en advokat med särskilda kunskaper inom konkursförvaltning. Som delegationen tidigare har lyft fram utgör missbruk av den statliga lönegarantin i många fall arbetslivskriminalitet. Lönegarantin innebär, något förenklat, ett skydd för arbetstagarnas löner vid arbetsgivarens konkurs. Det har länge varit känt att det förekommer bedrägerier mot lönegarantin. I en rapport från 2021 bedömdes missbruket uppgå till cirka 150–200 miljoner kronor per år.³⁷ Riksrevisionen har uppskattat att 6–9 procent av alla utbetalningar av statlig lönegaranti är felaktiga på grund av arbetsgivarnas missbruk av systemet.³⁸

Beslut om lönegaranti kan fattas av bland annat konkursförvaltare. I dessa sammanhang kan förekomma att konkursförvaltare – medvetet eller omedvetet – agerar som möjliggörare för arbetslivskriminalitet. Riksrevisionen beskriver att myndigheter tidigare har varnat för att personer som har för avsikt att missbruka lönegarantin väljer konkursförvaltare som gör mindre noggranna utredningar. I granskningen har Riksrevisionen sett att vissa konkursförvaltare förekommer oftare än andra i lönegarantiärenden som visar tecken på missbruk.³⁹

I sammanhanget bör dock nämnas att konkursförvaltarna också har en viktig roll i att upptäcka arbetslivskriminalitet och ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndigheten har samlat information som kan

³⁶ Brå (2024), s. 38.

³⁷ Ekobrottsmyndigheten m.fl. (2021).

³⁸ Riksrevisionen (2022), s. 7.

³⁹ Riksrevisionen (2022), s. 7.

vara till hjälp för konkursförvaltare i deras arbete.⁴⁰ Regeringen lämnade i september 2024 en proposition till riksdagen i vilken det lämnas förslag till ändringar i lönegarantilagen (1992:497) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).⁴¹ Den utbetalande myndighetens kontroll i samband med utbetalningar från den statliga lönegarantin föreslås öka. Syftet är att motverka felaktiga utbetalningar från lönegarantin.

I sammanhanget bör också noteras att det kan förekomma att biträdande jurister vid advokatbyråer på olika sätt agerar som möjliggörare för arbetslivskriminalitet. När det finns biträdande jurister på en advokatbyrå ska det alltid finnas en ansvarig advokat i varje ärende som utövar tillsyn över dessa, ett så kallat principalansvar.

5.2.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Som framkommit ovan finns ett antal konkreta ärenden på senare tid som illustrerar hur advokater på olika sätt har agerat möjliggörare åt aktörer inom organiserad brottslighet när det gäller till exempel penningtvätt och vidarebefordrande av information från häktade med restriktioner. Kopplingen till den organiserade brottsligheten är dock mycket svår att kvantifiera och inom ramen för delegationens expertgrupp har det lyfts fram att det sannolikt finns ett mörkertal i detta avseende.

5.2.5 Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser

Att en advokat agerar som möjliggörare för arbetslivskriminalitet kan naturligtvis ge upphov till skadeverkningar i det konkreta ärendet. Det kan till exempel handla om penningtvätt eller om att en advokat genom rådgivning bidragit till ett arbetslivskriminellt upplägg på bekostnad av enskilda, andra företag eller det allmänna. I tillägg till det riskerar dessa ärenden i förlängningen att skada förtroendet för advokatkåren som helhet och försvåra för alla de advokater som bedriver en seriös verksamhet. Advokatsamfundet framhåller att en stor fördel med att kunna verka under titeln advokat är att yrkestiteln

⁴⁰ <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/konkursforvaltare/>. Hämtad 2024-10-02.

⁴¹ Prop. 2024/25:11.

utgör ett varumärke som står för kompetens, erfarenhet och kunskande samt är förknippad med ett stort mått av prestige och anseende.⁴² Finanspolisen lyfter fram att advokater som samarbetar med aktörer inom gängmiljö och organiserad brottslighet är systemhotande.⁴³ Om förtroendet för yrkestiteln skadas kan det i värsta fall innebära risk för skada för förtroendet för rättsväsendet som helhet.

5.2.6 Reglering och tillsyn av advokater ur ett nordiskt perspektiv

I Sverige är det fritt att tillhandahålla juridiska tjänster och det finns inget obligatoriskt krav på organisationstillhörighet. I många andra länder finns däremot ett monopol för advokater att tillhandahålla juridiska tjänster och även krav på biträde av advokat vid process i domstol. Advokatsamfundet är starkt kritiskt till en liknande reglering i Sverige och menar att lagstiftande åtgärder, som ofta skett i konsumentskyddande syften, ”ofta visat sig inte förmå beakta advokatsväsendets oberoende och självreglering”.⁴⁴

I flera av de nordiska länderna finns tillsynssystem där de nationella advokatorganisationerna aktivt kan kontrollera advokaternas och advokatbyråernas regelefterlevnad. I Finland utövar advokatsamfundet aktiv tillsyn genom olika former av kontrollåtgärder såsom föranmälda inspektioner på advokatbyråerna, men även möjligheten till oanmälda besök finns. Även i Danmark har advokatsamfundet medel att utöva aktiv tillsyn genom olika former av kontrollåtgärder. Det norska advokatsamfundet utövar ingen aktiv tillsyn. Däremot utövar det offentliga organet ”Tillsynsrådet för advokatverksamhet” aktiv tillsyn över advokaters efterlevnad av all lagstiftning som gäller för norska advokater, bland annat penningtvättslagstiftningen. Tillsynsrådet kan exempelvis göra oanmälda kontorsbesök. Rådet agerar ofta utifrån information, men behöver ingen grund för kontrollen utan kan göra denna slumpmässigt. Alla advokater är skyldiga att lämna efterfrågade upplysningar till rådet.⁴⁵

⁴² Advokatsamfundet (2009), s. 15.

⁴³ Polismyndigheten (2024a), s. 14.

⁴⁴ Advokatsamfundet (2009), s. 17.

⁴⁵ Advokatsamfundet (2016), s. 21 f.

5.2.7 Vidtagna åtgärder mot arbetslivskriminalitet

Framförda synpunkter och förändringar i tillsyn och kvalifikationskrav

Delegationens bild är att man hos de brottsbekämpande myndigheterna upplever att det finns ett flertal svagheter i tillsynen av advokater. Det handlar bland annat om bristande egna utredningsresurser hos Advokatsamfundet, där handläggningstiderna är långa och det i praktiken blir upp till utomstående, till exempel åklagare, att lägga fram bevisning och vidta utredningsåtgärder. Vidare är delegationens bild att de brottsbekämpande myndigheterna upplever att Advokatsamfundet i mycket begränsad utsträckning inhämtar information på egen hand trots att det begärs av en part i ett tillsynsärende. Finanspolisen beskriver även hur tillsynen behöver förstärkas utifrån de risker som branschen är förknippad med när det gäller penningtvätt.⁴⁶

Enligt delegationen förefaller det dessutom finnas en utbredd uppfattning om att de tillsynsåtgärder som finns till hands är för svaga och att de som finns inte heller används i den utsträckning som är möjligt. Som nämnts ovan har den maximala straffavgiften 2024 höjts till 250 000 kronor. Den är dock betydligt lägre än exempelvis den som gäller för revisorer, där avgiften kan uppgå till 1 000 000 kronor.

Som nämnts ovan har Advokatsamfundet beslutat om en utökad proaktiv tillsyn och har infört en ny tillsynsenhet och har även beslutat om nya kvalifikationskrav i brottmål. I diskussionen i media har det pekats på behovet av än mer långtgående åtgärder, till exempel kan nämnas förslag om ”snabbspår” för vissa ärenden och att JK:s utredningsuppdrag borde utökas.⁴⁷ Det har av delegationens experter även ifrågasatts varför inte Advokatsamfundet använder sig av oanmälda besök och nämnts som problematiskt att advokater som är under utredning av Advokatsamfundet inte kan stängas av i avvaktan på utredning, utan kan fortsätta agera som offentlig försvarare och ha tillgång till enrumsprivilegium.

⁴⁶ Polismyndigheten (2024a), s. 15.

⁴⁷ <https://www.expressen.se/kronikor/fredrik-sjoshult/advokatrotan-forvarras-nu-mastestrommer-agera/>. Hämtad 2024-08-22.

Utredning om rättsliga biträden och rättegångskostnader

I februari 2024 beslutade regeringen att en särskild utredare ska se över regelverket för ersättning till rättsliga biträden.⁴⁸ I uppdraget ingår att föreslå åtgärder för att skapa en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden. Utredaren ska också ta ställning till om skärpta behörighetskrav, eller andra åtgärder, bör införas för att stärka förtroendet för offentliga försvarare och ta ställning till vissa andra frågor om enskildas rättigheter. Syftet är att, med utgångspunkt i rätten till en rättvis rättegång, säkerställa en god hushållning med allmänna medel, dämpa kostnadsutvecklingen, upprätthålla förtroendet för offentliga försvarare och stärka enskildas möjligheter att ta till vara sin rätt. Utredaren ska även ta ställning till om andra åtgärder bör genomföras för att upprätthålla enskildas förtroende för advokater. Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2025.

5.3 Auktoriserade revisorer

En revisor granskar en verksamhets redovisning och förvaltning och bedömer om den granskade finansiella informationen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och ställning, samt om den följer lagar och regler. Revisionen fungerar som en kvalitetsstämpel gentemot företagets intressenter, till exempel investerare, leverantörer eller banker. På senare år har det lyfts fram av flera aktörer att revisorer kan fungera som möjliggörare för arbetslivskriminalitet, vilket kan leda till skadeverkningar i samhället på ett flertal olika sätt.⁴⁹

5.3.1 Regleringen av auktoriserade revisorer

Revisor är ingen skyddad titel och det finns inga bestämmelser om vem som har rätt att kalla sig revisor. För att kallas *auktoriserad* eller *godkänd* revisor ställs däremot enligt revisorslagen (2001:883) såväl krav på teoretisk utbildning som praktisk erfarenhet, hos Revisors-

⁴⁸ Dir. 2024:39.

⁴⁹ Se till exempel Brå (2024) och Polismyndigheten (2024a). I sammanhanget bör nämnas att delegationen har fått intrycket av att även till exempel auktoriserade redovisningskonsulter förekommer som möjliggörare i arbetslivskriminella upplägg. Redovisningskonsulter används till exempel i den löpande bokföringen, för att göra bokslut och ta fram årsredovisning när räkenskapsåret är över.

inspektionen avlagd revisorsexamen samt redbarhet och lämplighet i övrigt.⁵⁰ Den praktiska utbildningen ska ske under handledning av auktoriserad eller godkänd revisor och pågå i minst tre år på heltid. En auktorisation gäller i fem år och behöver därefter förnyas.⁵¹ Som auktoriserad revisor är man enligt revisorslagen skyldig att iaktta god revisorssed. Auktoriserad revisor är ett reglerat yrke som inte omfattas av EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv. Det innebär att det inte råder fri rörlighet för revisorer inom EU utan för att verka som auktoriserad revisor i Sverige måste auktorisationen ha skett här i landet.

Ett kärnuppdrag för en auktoriserad revisor kan förenklat sägas vara att granska ett företags finansiella rapportering utifrån perspektiven väsentlighet och risk samt att bedöma huruvida det finns något i rapporteringen som skulle kunna påverka de beslut som användare fattar på grundval av informationen.⁵²

I 9 kap. aktiebolagslagen (2005:551) finns bestämmelser om bland annat när ett aktiebolag är skyldigt att utse en revisor och revisorers uppgifter. Som utgångspunkt har en revisor tystnadsplikt och får inte till en enskild aktieägare eller till någon utomstående obehörigen lämna upplysningar om sådana bolagets angelägenheter som revisorn får kännedom om när han eller hon fullgör sitt uppdrag, om det kan vara till skada för bolaget.⁵³ En revisor ska emellertid vidta vissa åtgärder om han eller hon misstänker att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott av vissa slag, bland annat bedrägeri, förskingring, oredlighet mot borgenärer, skattebrott och penningtvättsbrott.⁵⁴ Vid sådan misstanke ska först som huvudregel styrelsen underrättas och senast fyra veckor därefter åklagare kontaktas.⁵⁵ Revisorn har också skyldighet att rapportera till Finanspolisen om han eller hon har skäligen grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism.⁵⁶

Revisionsplikten för små aktiebolag avskaffades 2010. I dag gäller att revision är frivillig för de aktiebolag som inte överstiger mer än

⁵⁰ 4 § revisorslagen (2001:883). Godkänd revisor är en äldre titel som fortfarande finns kvar, på vilken motsvarande krav ställs som auktoriserade revisorer.

⁵¹ 18 § revisorslagen.

⁵² 2 kap. 3 a § årsredovisningslagen (1995:1554).

⁵³ 9 kap. 41 § aktiebolagslagen (2005:551).

⁵⁴ 9 kap. 42 § aktiebolagslagen.

⁵⁵ 9 kap. 43–44 §§ aktiebolagslagen.

⁵⁶ 4 kap. 3 § penningtvättslagen.

ett av följande värden: 1,5 miljoner kronor i balansomslutning, 3 miljoner kronor i nettoomsättning eller 3 anställda. Riksrevisionen genomförde en granskning av reformen 2017 som visade att den haft få positiva effekter men medfört ökad risk för skattefusk och försvårat arbetet mot ekonomisk brottslighet. Riksrevisionen ansåg därför att revisionsplikten bör återinföras.⁵⁷ Frågan om för- och nackdelar med återinförande av revisionsplikten för små bolag belystes nyligen av en statlig utredning, se närmare nedan och i kapitel 6.17.3. Sedan revisionsplikten för små aktiebolag avskaffades har antalet auktoriserade revisorer i Sverige minskat från cirka 4 000 till 3 000.

5.3.2 Tillsyn över auktoriserade revisorer

Revisorsinspektionen

Revisorsinspektionen är en statlig myndighet som enligt revisorslagen bland annat ska hantera frågor om auktorisation av och tillsyn över revisorer. Revisorsinspektionen hanterar också ärenden om disciplinära påföljder och andra åtgärder mot revisorer samt ansvarar för att god revisorssed och god revisionsed utvecklas på ett ändamålsenligt sätt.⁵⁸ Revisorsinspektionens verksamhet syftar till att upprätthålla förtroendet för revisorers verksamhet och för auktorisationssystemet, för att på så sätt bidra till att olika intressenter har tillgång till trovärdig ekonomisk information om företags redovisning och förvaltning.⁵⁹ Av Revisorsinspektionens instruktion framgår att det är särskilt viktigt att myndigheten i sin verksamhet ingriper mot revisorer som medverkar till eller som underlättar för ekonomisk brottslighet, samt att Revisorsinspektionen ska ha effektiva och tillförlitliga rutiner för att uppmuntra rapportering av överträdelser av de bestämmelser som gäller för auktoriserade och godkända revisorer.

Tillsynsområdet för Revisorsinspektionen innefattar så kallade kvalitetskontroller och riskbaserad tillsyn baserad på identifierade eller misstänkta riskfaktorer efter anmälan eller genom att Revisorsinspektionen på eget initiativ öppnar ett ärende. Revisorer och registrerade revisionsbolag ska, på grundval av en riskbedömning men

⁵⁷ Riksrevisionen (2017), s. 9.

⁵⁸ 3 § revisorslagen.

⁵⁹ 1 § förordningen (2007:1077) med instruktion för Revisorsinspektionen.

minst vart sjätte år, vara föremål för en oberoende kvalitetskontroll.⁶⁰ Vad som är god revisorssed är i hög grad regelstyrkt och kommer till uttryck i lagar, andra regelverk och praxis. Revisorsinspektionens tillsyn kan leda till att det blir aktuellt att meddela disciplinära åtgärder mot enskilda revisorer eller registrerade revisionsbolag. Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan, Tillsynsnämnden för revisorer, som bland annat fattar beslut om disciplinära åtgärder. Disciplinära åtgärder om revisorn uppsåtligen gör orätt i sin revisionsverksamhet eller på annat sätt handlar oredligt är upphävande av auktorisation eller varning, om det finns förmildrande omständigheter. Om en revisor på annat sätt åsidosätter sina skyldigheter som revisor eller som ställföreträdare för ett revisionsföretag, får varning ges. Om det är tillräckligt får Revisorsinspektionen i stället ge en erinran. Är omständigheterna synnerligen försvårande får auktorisationen eller godkännandet upphävas. Varning kan kombineras med en sanktionsavgift om högst 1 miljon kronor eller ett tidsbegränsat förbud.

Det finns i dag cirka 3 000 auktoriserade eller godkända revisorer över vilka Revisorsinspektionen utövar tillsyn. Revisorsinspektionen handlägger årligen cirka 80–100 tillsynsärenden, varav cirka 40–50 resulterar i någon form av disciplinär åtgärd. Beslut av tillsynsnämnden kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Revisorsinspektionen får ofta, men inte i alla fall, vetskap om att en revisor står åtalad för brott i domstol. I de fall en revisor står åtalad för till exempel ekonomisk brottslighet sker i regel en kontakt mellan domstolen och Revisorsinspektionen. Det beror på att frågan om revisorn genom sitt agerande riskerar att bli av med sin auktorisation kan få betydelse i fråga om domstolens straffmätning i brottmålet. Det finns dock ingen skyldighet för domstolarna att informera Revisorsinspektionen om meddelade domar som berör revisorer.

I penningtvättslagen infördes 2022 ett nytt avsnitt (kapitel 4 a) om samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt delegationens intryck har de nya bestämmelserna möjliggjort ett värdefullt utbyte mellan Revisorsinspektionen, brottsbekämpande myndigheter och andra berörda aktörer om fall av misstänkt penningtvätt.

⁶⁰ <https://www.revisorsinspektionen.se/tillsyn/kvalitetskontroll/>. Hämtad 2025-01-12.

Vandelsprövning av revisorer

Av revisorslagen framgår att för att bli auktoriserad revisor ska personen i fråga vara redbar och i övrigt lämplig att utöva revisionsverksamhet. Kravet gäller inte bara vid tiden för auktorisationen utan även fortsättningsvis. Av förarbetena till den numera upphävda lagen (1995:528) om revisorer, där kravet på redbarhet och lämplighet infördes i lag, framgår att förutom ekonomiska brott kan underlåten betalning eller annan misskötsel av ekonomiska åtaganden ge anledning till tvekan om en persons lämplighet som revisor.

Det anges i 13 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister att uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69) eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, ska lämnas ut om det begärs av Revisorsinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt revisorslagen överväger att auktorisera eller godkänna. Om den påföljd som dömts ut även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

FAR

FAR är en branschorganisation inom redovisning, revision och rådgivning som bland annat har till uppdrag att klargöra god yrkessed och sprida kunskap. FAR har cirka 5 000 medlemmar och cirka 1 000 anslutna medlemsföretag. FAR:s medlemmar är bland annat auktoriserade revisorer, men även auktoriserade redovisningskonsulter, auktoriserade skatterådgivare, auktoriserade lönekonsulter och specialister samt små och stora företag inom redovisning, revision och rådgivning. FAR utfärdar uttalanden och rekommendationer om hur exempelvis nya lagar och regler ska tolkas ur ett redovisnings- och revisionsperspektiv.

5.3.3 Auktoriserade revisorer och arbetslivskriminalitet

En revisor har en nyckelroll när det gäller att upptäcka olika former av oegentligheter i en verksamhet, inklusive arbetslivskriminalitet. Samtidigt kan en revisor också genom sin roll – medvetet eller omed-

vetet – agera som möjliggörare för bland annat arbetslivskriminalitet. Enligt Brå är verifikation av handlingar såsom osanna fakturor eller förfälskade handlingar som ska verifiera en transaktion ett exempel på hur revisorer kan fungera som möjliggörare. En revisor kan bidra till arbetslivskriminalitet genom att felaktigt tillstyrka ett företags årsredovisning och därigenom exempelvis dölja penningtvättstransaktioner eller övervärdera företagets tillgångar. Även genom rådgivning förekommer att revisorer kan användas för att bidra till arbetslivskriminella upplägg gällande bland annat penningtvätt.⁶¹

I en rapport från Finanspolisen illustreras hur revisorer har en unik position kopplad till företag och därmed kan vara av betydelse för mer komplex penningtvätt. I rapporten lyfts det fram att revisorn är en åtråvärd kontakt för kriminella aktörer att ha tillgång till. Finanspolisen uppger att revisorer ofta har insyn och kontofullmakter till flera bolag och koncerner vilket bidrar till deras kapacitet som potentiella möjliggörare.⁶² I sammanhanget bör dock påpekas att det strider mot god revisorssed för en revisor att ha kontofullmakt för en revisors klient. Revisorn kan vidare bistå kriminella aktörer med kontakter inom banker, som sedan beviljar lån på falska underlag.

Enligt Finanspolisen är avsaknaden av konsekvenser för möjliggörande revisorer påtaglig. Trots kännedom om brottslig aktivitet i företag över lång tid saknas i många fall information om tillräckligt konkreta omständigheter om revisorns handlande för att kunna initiera straffrättsliga eller administrativa åtgärder. Finanspolisen lyfter i sin rapport fram fall där åtal väckts mot andra aktörer än revisorn, trots att det funnits tydliga tecken på att revisorn bidragit i brottsupplägget.

Företrädare för Revisorsinspektionen har uppgett för delegationen att även om det förekommer att revisorer har fungerat som möjliggörare, är det troligen mer vanligt förekommande att revisorer utnyttjas som möjliggörare genom vårdslöshet snarare än uppsåt från revisorns sida.

I sammanhanget bör nämnas att det faktum att revision skett dock inte innebär att hela företagets redovisning och förvaltning har kontrollerats, utan enbart att revisorn inte har uppmärksammat väsentliga fel. Även om det bedrivs en brottslig verksamhet med företaget som brottsverktyg är det svårt att dra några slutsatser om revisorns

⁶¹ Brå (2024), s. 31 f.

⁶² Polismyndigheten (2024a), s. 23.

vetskap eller inblandning. Om felaktigheter begåtts i ett företag betyder det inte nödvändigtvis att revisorn kan hållas ansvarig. Utan konkreta omständigheter om hur en revisor brustit i sin roll eller på annat sätt möjliggjort till exempel penningtvätt är utrymmet för en brottsanmälan eller för en tillsynsmyndighet att agera begränsat.⁶³

Det kan även nämnas att vissa av de myndighetsföreträdare som delegationen har haft kontakt med beskriver oegentligheter hos så kallade redovisningskonsulter som inte står under tillsyn av Revisorsinspektionen. Företrädare för Skatteverket har till exempel uppgett att de kommit i kontakt med handlingar som rör personer som saknar laglig rätt att vistas och arbeta i Sverige, med villkor som inte är i nivå med svenska kollektivavtal och där handlingen förefaller vara ifylld av personer vid revisionsbyråer.

5.3.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Enligt Finanspolisen finns det exempel på att det förekommer att revisorer hanterar brottsvinster åt kriminella nätverk. Finanspolisen uppger i en rapport att några av de revisorer som bedöms vara möjliggörare sitter i många företag som i grunden styrs av eller har kopplingar till kriminella individer. Ofta finns tydliga kopplingar till kriminella nätverk.⁶⁴

Även Fair Play Bygg lyfter fram hur bland annat revisorer på ett eller annat sätt kan kontrolleras av kriminella nätverk, ibland via mutor eller hot. Fair Play Bygg lyfter fram ett särskilt ärende där en revisor agerat som möjliggörare i ett ärende rörande misstänkt människoexploatering. Organisationen mottog ett tips om ett företag som avlönat en handfull papperslösa arbetstagare under ett års tid, med en timlön på 45 kronor. Bland annat hade de utfört asbestsanering, bilning och byggstädning utan rätt utrustning eller information. Granskningen ledde vidare till en kvinnlig revisor, som misstänks vara en så kallad möjliggörare och avlönad av ett kriminellt nätverk. Uppgiftslämnare vittnade om att anställda vid flera tillfällen blivit hotade av kvinnan. Den misstänkta möjliggöraren kunde kopplas till ytterligare ett flertal byggföretag med skatteskulder och betalningsanmärkningar hos Kronofogdemyndigheten.⁶⁵

⁶³ Polismyndigheten (2024a).

⁶⁴ Polismyndigheten (2024a), s. 23.

⁶⁵ Fair Play Bygg (2024), s. 16.

5.3.5 Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser

Revisorer har generellt sett hög tilltro i samhället. Revisionen ger en slags kvalitetsstämpel till företaget som ger affärspartners och andra intressenter en bild av seriositet. Även om den stora majoriteten revisorer inte fungerar som möjliggörare – utan tvärtom har en viktig funktion för att motverka arbetslivskriminalitet – kan de fall där revisorer agerar i denna funktion medföra stora skadeverkningar i samhället. En revisor kan utföra revision för hundratals bolag,⁶⁶ och därmed kan en enstaka person felaktigt ge ett stort antal bolag en slags kvalitetsstämpel, vilket kan missleda såväl affärspartners som banker (i samband med till exempel beviljande av lån), myndigheter och andra intressenter. På så sätt kan även enstaka revisorer som agerar som möjliggörare snabbt ge upphov till relativt stora samhällsekonomiska konsekvenser, och inte minst i förlängningen ett minskat förtroende från allmänheten för yrkeskåren som helhet.

5.3.6 Åtgärder mot arbetslivskriminalitet som har föreslagits

Revisionsplikt för små aktiebolag

Som nämnts ovan har revisorer en nyckelroll när det gäller att upptäcka oegentligheter i en verksamhet, såsom arbetslivskriminalitet. Många myndigheter som delegationen har talat med, och även företrädare för vissa av arbetsmarknadens parter, förespråkar ett återinförande av revisionsplikten i små bolag som en viktig brottsförebyggande åtgärd. Som nämnts ovan genomförde Riksrevisionen en granskning av slopandet av revisionsplikten som visade att reformen har haft få positiva effekter men medfört ökad risk för skattefusk och försvårat arbetet mot ekonomisk brottslighet – och att revisionsplikten därför bör återinföras. Frågan har även tagits upp av Utredningen om bolaget som brottsverktyg.⁶⁷ Se närmare om denna fråga i avsnitt 6.17.3.

⁶⁶ Finanspolisen (2024), s. 23.

⁶⁷ SOU 2023:24.

Rapport från FAR om åtgärder mot ekonomisk brottslighet

I en rapport från FAR från 2024 lämnas förslag på 11 åtgärder mot ekonomisk brottslighet.⁶⁸ Några av FAR:s förslag är specifikt riktade mot mindre bolag som inte är revisionspliktiga. Bland förslagen kan till exempel nämnas att införa ett enhetligt system för auktorisation av redovisningskonsulter och lönekonulter, att införa krav på mindre bolag att anlita en auktoriserad redovisningskonsult för att upprätta årsbokslut och årsredovisning, samt en utökad översiktlig granskning utförd av en auktoriserad eller godkänd revisor som ett alternativ till traditionell revision av årsredovisningar.

5.4 Fastighetsmäklare

En fastighetsmäklare är en fysisk person som bedriver yrkesmässig förmedling av bland annat fastigheter. På den svenska marknaden byter fastigheter för omkring 600 miljarder kronor ägare varje år, varav ungefär två tredjedelar avser privatbostäder och en tredjedel kommersiella fastigheter.⁶⁹ Det finns flera rapporter om att fastighetsmäklare förekommer som möjliggörare för brottslighet, bland annat genom penningtvätt.⁷⁰

5.4.1 Regleringen av fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag

Begreppet fastighetsmäklare är definierat i fastighetsmäklarlagen (2021:516). En fastighetsmäklare är en fysisk person som bedriver yrkesmässig förmedling av fastigheter, delar av fastigheter, bostadsrätter, byggnader på annans mark, tomträtter, andelsrätter avseende lägenhet, arrenderätter eller hyresrätter. Med förmedling avses en verksamhet som grundar sig på ett uppdragsavtal och som syftar till att anvisa en motpart som uppdragsgivaren kan ingå avtal om överlåtelse eller upplåtelse med.⁷¹

⁶⁸ FAR (2024).

⁶⁹ Polismyndigheten (2021a), s. 6.

⁷⁰ Se t.ex. Brå (2024), Polismyndigheten (2021a), Polismyndigheten (2021b) och Polismyndigheten (2024a).

⁷¹ 1 kap. 2 § 1 och 3 fastighetsmäklarlagen (2021:516).

Själva titeln fastighetsmäklare är inte skyddad i lag. Vem som helst kan alltså kalla sig fastighetsmäklare utan att bli underkastad registreringsplikt.⁷² Den som ägnar sig åt sådan verksamhet som faller under definitionen av fastighetsmäklare är dock som utgångspunkt skyldig att registrera sig som fastighetsmäklare hos Fastighetsmäklarinspektionen. Från registreringsskyldigheten anges det i fastighetsmäklarlagen vissa undantag. Den som yrkesmässigt förmedlar fastigheter i strid mot kravet på registrering gör sig skyldig till brottslig gärning.⁷³

Det ställs vissa villkor för att en fastighetsmäklare ska registreras. Bland annat får fastighetsmäklaren inte ha näringsförbud. Fastighetsmäklaren måste också ha viss försäkring för skadeståndsansvar, ha tillfredsställande utbildning och vara redbar och i övrigt lämplig att vara verksam som fastighetsmäklare.⁷⁴

Genom den nya fastighetsmäklarlagen som infördes 2021 omfattas numera även fastighetsmäklarföretag av bland annat registreringskyldighet.⁷⁵ Ett fastighetsmäklarföretag är en juridisk person i vilken en eller flera fastighetsmäklare bedriver fastighetsmäklarverksamhet.⁷⁶ Det ställs även vissa villkor för registrering av ett fastighetsmäklarföretag. Bland annat får mäklarföretaget inte vara i konkurs eller likvidation. De som ingår i mäklarföretagets ledning och de som har ett kvalificerat innehav i mäklarföretaget får varken ha gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet eller i väsentlig utsträckning ha åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet. Mäklarföretaget ska också vara redbart och i övrigt lämpat att bedriva fastighetsmäklarverksamhet.⁷⁷

5.4.2 Tillsyn över fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag

Fastighetsmäklarinspektionen har tillsyn över de fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag som är registrerade. Genom tillsynen kontrolleras att den verksamhet som kräver registrering bedrivs enligt

⁷² Melin (2023), kommentaren till 2 kap. 1 § fastighetsmäklarlagen.

⁷³ 4 kap. 18 § fastighetsmäklarlagen.

⁷⁴ 2 kap. 8 § fastighetsmäklarlagen.

⁷⁵ Prop. 2020/21:119.

⁷⁶ 1 kap. 2 § 2 fastighetsmäklarlagen.

⁷⁷ 2 kap. 9 § fastighetsmäklarlagen.

fastighetsmäklarlagen samt penningtvättslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.⁷⁸

Fastighetsmäklarinspektionen ska återkalla registreringen för en fastighetsmäklare eller ett fastighetsmäklarföretag, bland annat om villkoren för registrering inte längre är uppfyllda och vid överträdelser av skyldigheterna enligt fastighetshetsmäklarlagen eller bestämmelserna i penningtvättslagen.⁷⁹ Om det kan anses tillräckligt får Fastighetsmäklarinspektionen i stället för att återkalla registreringen ge en varning eller erinran, eller, vid överträdelse av penningtvättslagen, utfärda ett föreläggande att göra rättelse.⁸⁰

Fastighetsmäklarinspektionen kan ingripa mot ett fastighetsmäklarföretag som är skyldigt att vara registrerat men inte är det. Myndigheten kan förelägga ett sådant företag att ansöka om registrering eller, när det finns särskilda skäl för det, att upphöra med verksamheten. Ett föreläggande att upphöra med verksamheten får förenas med vite.⁸¹ Om det är osäkert ifall ett företag är skyldigt att vara registrerat, får Fastighetsmäklarinspektionen förelägga företaget att lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet.⁸²

Fastighetsmäklarinspektionen har bemyndigande att utfärda föreskrifter och allmänna råd gällande penningtvätt.⁸³ Fastighetsmäklarinspektionen har vidare rätt att få utdrag ur belastningsregistret avseende viss brottslighet, se vidare avsnitt 6.16.3.

5.4.3 Fastighetsmäklare och arbetslivskriminalitet

Penningtvätt

Mäklare kan misstänkas spela roller som möjliggörare för kriminella nätverk och sådana nätverk kan också ägna sig åt arbetslivskriminalitet. När det gäller fastighetsmäklare som möjliggörare för arbetslivskriminalitet synes det främst handla om att mäklare kan utnyttjas vid penningtvätt. Genom att utnyttja fastighetsmäklarnas tjänster

⁷⁸ 4 kap. 1 § fastighetsmäklarlagen.

⁷⁹ 4 kap. 4 § första stycket fastighetsmäklarlagen.

⁸⁰ 4 kap. 4 § andra stycket fastighetsmäklarlagen.

⁸¹ 4 kap. 15 § första stycket fastighetsmäklarlagen.

⁸² 4 kap. 15 § andra stycket fastighetsmäklarlagen.

⁸³ 18 § förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Se också Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter och allmänna råd (KAMFS 2021:3) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

kan de kriminella aktörerna skapa ett till synes legitimt ursprung för brottsvinster. Penningtvätten kan ha en koppling till arbetslivskriminalitet genom att det är vinster från sådana förfaranden som tvättas med mäklarens hjälp. Fastighetsmäklare kan underlätta för personer att investera brottspengar i fastigheter, investeringar som ger möjlighet att senare använda pengarna i brottsupplägg på olika sätt. Det finns beskrivet i flera rapporter hur mäklare kan utnyttjas vid penningtvätt.

Fastighetsbranschen bedöms vara en högrisksektor för penningtvätt. Penningtvätt via fastigheter i Sverige omsätter stora belopp. Transaktionerna i misstankerapporter med bäring på fastigheter uppgick till över 5 miljarder kronor 2022. Bankerna rapporterar in relativt många ärenden som rör köpare eller säljare av fastigheter, men få mäklare rapporteras. Mörkertalet bedöms vara stort avseende mäklarnas medverkan.⁸⁴

I det följande berörs vissa tillvägagångssätt som har beskrivits i olika rapporter.

Upplägg som rör klientmedelskonton

Klientmedelskonton är konton för företag som är redovisnings-skyldiga och förvaltar medel för klienters räkning. Hos fastighetsmäklare är de till för att förvara handpenningen till dess att alla villkor är uppfyllda och köpet blir bindande. I penningtvättsupplägg kan klientmedelskonton användas för att slussa transaktioner i syfte att försvåra spårbarhet och dölja pengarnas ursprung.⁸⁵ Ett exempel är att en för stor handpenning återbetalas till det konto som inbetalningen gjordes ifrån alternativt till ett annat konto. Eventuellt utnyttjas därvid en återgångsklausul.⁸⁶

Fabricerade kontrakt, medveten felvärdering och köp via bulvan

Fabricerade kontrakt på fastighetsköp kan användas som underlag till bankerna för att motivera transaktioner eller legitimera pengars ursprung.⁸⁷ Det kan finnas en särskild risk i samband med så kallade

⁸⁴ Polismyndigheten (2024a), s. 17 f.

⁸⁵ Polismyndigheten (2024a), s. 18 och Brå (2024), s. 33.

⁸⁶ Polismyndigheten (2021b), s. 82.

⁸⁷ Polismyndigheten (2024a), s. 18.

skrivuppdrag, när mäklaren endast tar fram nödvändiga underlag för en försäljning, sedan köparen och säljaren redan kommit överens om affären.⁸⁸ Genom sådana skrivuppdrag ger fastighetsmäklaren skenbar legitimitet åt affären.⁸⁹

Penningtvätt kan också ske genom att mäklaren medvetet över- eller undervärderar en fastighet. Vid övervärdering kan ägaren ta stora lån som betalas av med pengar från brottslig verksamhet. Till de mer renodlade penningtvättsuppläggen hör försäljning till underpris där köparen kompenserar säljaren vid sidan av den officiella affären med svarta pengar.⁹⁰

Penningtvätt kan vidare ske genom att ett fastighetsköp sker via en bulvan. På det sättet kan pengarnas ursprung eller det verkliga ägarskapet döljas.⁹¹

Byggnation med svart arbetskraft

Ett annat upplägg som har beskrivits av Finanspolisen är att fastighetsmäklare tar emot ersättning för att förmedla fastigheter som köps av bulvaner och renoveras för brottsvinster av svart arbetskraft, för att sedan säljas vidare.⁹²

Upplägg som rör bolån

Det förekommer också misstankar om att fastighetsmäklare utnyttjas i upplägg som rör bolån. Finanspolisen har upptäckt bolånehärvor där individer på kort tid har använt samma bank för att ta bolån med falska underlag. Det finns i huvudsak två typer av upplägg som rör bolån, dels lånebedrägerier via målvakt där man inte har för avsikt att betala skulden, dels kriminella personer som vill ta banklån för att finansiera bostadsköp. I båda dessa fall förekommer falska underlag för låneansökan i form av förfalskade löneintyg och manipulerade kontoutdrag. Denna form av upplägg kan visserligen sägas sakna någon direkt koppling till arbetslivet och utgör därmed kanske inte

⁸⁸ Brå (2024), s. 33.

⁸⁹ Polismyndigheten (2021b), s. 82.

⁹⁰ Polismyndigheten (2024a), s. 18, Fastighetsmäklarinspektionen (2023), s. 12, Polismyndigheten (2021a), s. 9 och Polismyndigheten (2021b), s. 82.

⁹¹ Polismyndigheten (2021b), s. 82.

⁹² Polismyndigheten (2024a), s. 19.

arbetslivskriminalitet i egentlig mening. Sådana förfaranden skulle dock kunna vara en del i ett större upplägg där sådana bedrägerier används för att finansiera verksamhet där också arbetslivskriminalitet förekommer. Mäklare kan bistå kriminella aktörer i behov av bolån genom att mäklaren förmedlar kontakt till anställda på en av storbankerna, varefter banktjänstemännen medvetet beviljar bolån baserade på falska underlag.⁹³

5.4.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Enligt Finanspolisen finns det i mäklarbranschen professionella penningtvättare som rekryterats av eller på annat sätt samarbetar med kriminella nätverk, främst lokala kriminella nätverk med stor påverkan på lokalsamhället. Enligt Finanspolisen förekommer det också mäklare som är relevanta ur penningtvättshänseende och som har släktband till tongivande aktörer i kriminella nätverk.⁹⁴

Finanspolisen har undersökt vilka aktörer som utnyttjar bostadsmarknaden i penningtvättssyfte genom att analysera underrättelsematerial där personer som har rapporterats till Finanspolisen i samband med transaktioner på bostadsmarknaden förekommer. Av de som rapporterats förekom 18 procent i annat underrättelsematerial. På det sättet kan man få en indikation på vilken typ av brottslig verksamhet som kan utnyttja branschen för penningtvätt. Resultaten visar att det sannolikt finns en överrepresentation av annan ekonomisk brottslighet bland personer som tvättar pengar i sektorn och att det finns en koppling till kriminella som verkar i organiserad brottslighet inom främst narkotika, vapen och våld. Brottsvinster från människosmuggling förekom också, men i mindre omfattning. Endast 3 procent av personerna i urvalet misstänktes ha samband med kriminella nätverk, vilket är en liten andel jämfört med andra branscher som har genomlysts. Underrättelser med koppling till kriminella nätverk gäller nästan enbart upplägg där mäklare eller banktjänstemän misstänks vara aktiva möjliggörare.⁹⁵

⁹³ Polismyndigheten (2021a), s. 9, Polismyndigheten (2024a), s. 19 och Brå (2024), s. 79.

⁹⁴ Polismyndigheten (2024a), s. 19.

⁹⁵ Polismyndigheten (2021a), s. 10 f.

5.4.5 Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser

Ett minskat förtroende för fastighetsmäklare riskerar att få samhällsekonomiska konsekvenser. En central princip i fastighetsmäklarlagen är att fastighetsmäklaren ska vara en opartisk mellanman och vid utförandet av uppdraget ta till vara både säljarens och köparens intressen.⁹⁶ Detta är en internationellt sett relativt ovanlig ordning som har som effekt att transaktionskostnaderna kan hållas lägre än om det krävs att fler personer är involverade i en fastighetsaffär. Regeln om mäklarens opartiskhet har också utsatts för kritik. Kritiken har bland annat gått ut på att regeln är olämplig och svår att tillämpa samt att det i vissa fall kan finnas en tendens att en mäklare inte vill agera mot den aktör som mäklaren erhåller ersättning från.⁹⁷

5.4.6 Behov av åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet som har framförts

Behov av åtgärder som ökar uppfyllandet av skyldigheterna enligt penningtvättslagen

När det gäller fastighetsmäklare som möjliggörare för arbetslivskriminalitet handlar det – som utvecklats ovan – i hög grad om penningtvättsåtgärder. Fastighetsmäklarföretag har flera skyldigheter enligt penningtvättslagen. Fastighetsmäklarinspektionen har gjort en kartläggning av fastighetsmäklarföretagens arbete mot penningtvätt och kom fram till att det finns stora kunskapsbrister hos fastighetsmäklarföretagen i fråga om förståelse för penningtvättsregelverkets syfte och systematik, hur den praktiska tillämpningen av regelverket ska gå till samt tillvägagångssätt för penningtvätt i fastighetsaffärer. Enligt Fastighetsmäklarinspektionen behöver fastighetsmäklarföretagen förbättra sin förståelse och kunskap på området genom utbildning och information, uppföljning av anställda mäklares arbete mot penningtvätt samt samverkan och samarbete med andra företag, branschorganisationer och Fastighetsmäklarinspektionen.⁹⁸

⁹⁶ 3 kap. 1 § fastighetsmäklarlagen och prop. 2020/21:119 s. 22.

⁹⁷ Jfr Melin (2023), kommentaren till 3 kap. 1 §.

⁹⁸ Fastighetsmäklarinspektionen (2023), s. 6.

Penningtvättslagen innehåller bestämmelser om kundkännedom och det finns bland annat ett förbud mot affärsförbindelser och transaktioner vid otillräcklig kundkännedom. Enligt Fastighetsmäklarinspektionen uppstår det i praktiken ofta en problematik med de kundkännedomsåtgärder som ska genomföras gällande en köpare. Ofta går fastighetsaffärer snabbt och kundkännedomsåtgärder gällande köparen sker först strax innan kontraktsskrivningen. Risken med ett sådant tillvägagångssätt är att mäklaren kan få kännedom om något avvikande om köparen mycket sent i processen. Mäklaren kan då få svårt att avstå från en affär om det skulle krävas. Även om det finns rutiner och riktlinjer så utgör de inte något hjälpmedel så länge de inte är anpassade efter företagets faktiska arbetssätt.⁹⁹

Flera aktörer har lyft att det är en låg inrapporteringsgrad från mäklarföretag till Finanspolisen. Detta kan enligt Fastighetsmäklarinspektionen bero på okunskap men möjligen även ovilja hos de enskilda mäklarna att uppfylla vissa skyldigheter enligt penningtvättslagen. Det senare avser framför allt skyldigheten som mäklare har att frånträda ett uppdrag vid misstänkt penningtvätt. Finanspolisen har vittnat om flera exempel där fastighetsmäklare medvetet eller omedvetet medverkar till penningtvätt. Fastighetsmäklarföretag behöver dock verka för att ge de bästa förutsättningarna för att mäklarna ska kunna och vilja rapportera misstänkta transaktioner och aktiviteter till Finanspolisen.¹⁰⁰

Finanspolisen angav i en rapport från 2021 att det är önskvärt att förbättra rapporteringen från både mäklare och banker och att Finanspolisen därför planerade att gå ut med riktad information till verksamhetsutövare inom området om riskerna för penningtvätt och vilka varningssignaler dessa bör vara uppmärksamma på.¹⁰¹ Fastighetsmäklarinspektionen konstaterar i sina slutsatser från kartläggningen 2023 att utbudet av anpassad information och utbildning för mäklare är för litet.¹⁰² Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism har 2023 tagit fram en folder med information till fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag om penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁰³

⁹⁹ Fastighetsmäklarinspektionen (2023), s. 23.

¹⁰⁰ Fastighetsmäklarinspektionen (2023), s. 31.

¹⁰¹ Polismyndigheten (2021a), s. 12.

¹⁰² Fastighetsmäklarinspektionen (2023), s. 32.

¹⁰³ Polismyndigheten (2023a).

Bättre register

Det har lyfts att förbättrade register när det gäller bostads- och fastighetsmarknaden skulle underlätta arbetet mot penningtvätt.¹⁰⁴

Information rörande bostadsrätter finns inte samlad och tillgänglig, vilket medför problem som bland annat innebär svårigheter att utreda misstänkt brottslighet. Bostadsrättsregisterutredningen har i betänkandet *Ett register för alla bostadsrätter* (SOU 2022:39) föreslagit att ett offentligt register för bostadsrätter ska inrättas. Det framgår i budgetpropositionen för 2025 att regeringen avser att ge Lantmäteriet medel för utveckling av och arbete med ett register för bostadsrätter.¹⁰⁵

Finanspolisen framhåller vidare att Lantmäteriets fastighetsregister kan förbättras, bland annat genom att kompletteras med information om vem som har agerat som mäklare vid ägarbyten. Finanspolisen lyfter också att Transparency International rekommenderar öppet tillgängliga och heltäckande nationella register som en av de viktigaste åtgärderna för att minska riskerna i sektorn.¹⁰⁶

Som delegationen utvecklar i avsnitt 6.2 har det generellt sett stor betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet att myndigheter och andra aktörer har tillgång till relevant data av hög kvalitet.

5.5 Läkare

5.5.1 Regleringen kring läkaryrket

För att arbeta som läkare i Sverige krävs legitimation eller ett särskilt förordnande.¹⁰⁷ Bara den som har läkarlegitimation får använda yrkestiteln läkare.¹⁰⁸

För att få läkarlegitimation krävs avlagd läkarexamen.¹⁰⁹ En läkarexamen omfattar 360 högskolepoäng, vilket motsvarar sex års heltidsstudier. Den som har påbörjat sina läkarstudier före den 1 juli 2021 har rätt att examineras enligt äldre bestämmelser, vilket innebär krav

¹⁰⁴ Polismyndigheten (2021a), s. 12 f.

¹⁰⁵ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 18 s. 28 och 37.

¹⁰⁶ Polismyndigheten (2021a), s. 12 f.

¹⁰⁷ 4 kap. 4 § patientsäkerhetslagen.

¹⁰⁸ 4 kap. 5 § patientsäkerhetslagen.

¹⁰⁹ 4 kap. 1 och 2 §§ patientsäkerhetslagen.

på 330 högskolepoäng och en viss tids praktisk tjänstgöring med avslutande kunskapsprov.¹¹⁰

Den som genomgår läkarstudier men ännu inte uppfyller kriterierna för läkarlegitimation kan under vissa förutsättningar ges ett särskilt förordnande som ger behörighet att utöva läkaryrket. I vilka fall särskilda förordnanden får beslutas framgår av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om särskilt förordnande att utöva läkaryrket.¹¹¹ Det handlar – lite förenklat – om fall där Socialstyrelsen har fattat beslut om allmäntjänstgöring eller där läkarstudenten ska tjänstgöra på vissa typer av vikariat.

Också yrkeskvalifikationer som en person har förvärvat i ett annat EES-land eller i Schweiz får ligga till grund för beslut om läkarlegitimation. Läkaryrket omfattas av lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.¹¹² Av 13 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer framgår att yrkeskvalifikationer som ger rätt att i en annan stat inom EES eller i Schweiz utöva yrkesverksamhet som bland annat läkare ska erkännas automatiskt i Sverige. Systemet med automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer inom EU bygger på att minimikraven för utbildning är samordnade i medlemsstaterna. För läkare framgår dessa krav – som det saknas skäl att redogöra närmare för här – av artikel 24 i yrkeskvalifikationsdirektivet.

För att en person med yrkeskvalifikationer som har förvärvats i en annan stat inom EES eller i Schweiz ska kunna få en svensk läkarlegitimation gäller bland annat att han eller hon har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket.¹¹³

Den som har genomgått läkarutbildning i något land utanför EES eller Schweiz kan efter ansökan få svensk läkarlegitimation om han eller hon har genomgått den kompletterande utbildning och fullgjort den praktiska tjänstgöring som behövs för att kunskaperna och färdigheterna ska motsvara svenska krav. Personen ska också ha för läkaryrket nödvändiga kunskaper om svenska författningar och i svenska, danska eller norska språket.¹¹⁴

¹¹⁰ Punkt 4 i övergångsbestämmelserna till SFS 2019:161.

¹¹¹ HSLF-FS 2022:20.

¹¹² Se avsnitt 5.1.2.

¹¹³ Se 5 kap. 15 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) och 4 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF:FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården.

¹¹⁴ 6 kap. 1 § patientsäkerhetsförordningen.

Den som har en svensk läkarlegitimation eller ett särskilt förordnande att utöva läkaryrket är behörig att förskriva läkemedel och teknisk sprit.¹¹⁵ Läkare kan vidare utfärda sådana intyg som enligt lagstiftning på bland annat det arbetsmarknads- och socialpolitiska området krävs för att styrka behovet av och rätten till insatser och stöd från samhällets sida i förhållande till enskilda och företag. Det krävs i regel läkarintyg för att en person ska bli sjukskriven och få olika typer av bidrag. Läkarintygen används för att fastställa sjukdom och bedöma en persons arbetsförmåga, bland annat i syfte att bedöma rätten till stöd från samhället.

Vilka allmänna skyldigheter läkare i egenskap av hälso- och sjukvårdspersonal har framgår av 6 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659). Här kan nämnas att hälso- och sjukvårdspersonal ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet och att en patient ska ges sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård som uppfyller dessa krav.¹¹⁶ Värt att särskilt nämna är att den som i sin yrkesverksamhet inom hälso- och sjukvården utfärdar ett intyg om någons hälsotillstånd eller vård ska utforma det med noggrannhet och omsorg.¹¹⁷ Mer detaljerade regler kring utfärdande av intyg finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om att utfärda intyg i hälso- och sjukvården.¹¹⁸

5.5.2 Beslut om legitimation och tillsyn över läkare

Socialstyrelsen prövar ansökningar om legitimation och om särskilt förordnande att utöva läkaryrket.¹¹⁹ Vissa beslut om särskilt förordnande att utöva läkaryrket får fattas av regionerna.¹²⁰

Tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal – inklusive läkare – utövas av Inspektionen för vård och omsorg (IVO).¹²¹

I Sverige behövs inget särskilt tillstånd för att bedriva verksamhet inom hälso- och sjukvården. Mot den som bedriver sådan verksamhet har emellertid IVO möjlighet att vidta olika åtgärder när myndig-

¹¹⁵ Läkemedelsverkets föreskrifter (HSLF-FS 2021:75) om förordnande och utlämnande av läkemedel och teknisk sprit.

¹¹⁶ 6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen.

¹¹⁷ 6 kap. 10 § patientsäkerhetslagen.

¹¹⁸ HSLF-FS 2018:54.

¹¹⁹ 4 kap. 10 § patientsäkerhetslagen.

¹²⁰ 4 kap. 1 § HSLF-FS 2022:20.

¹²¹ 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen.

heten konstaterar missförhållanden, ytterst att helt eller delvis förbjuda verksamheten.¹²²

Om myndigheten får kännedom om att enskilda läkare inte fullgör sina skyldigheter enligt patientsäkerhetslagen eller någon annan relevant föreskrift ska den vidta åtgärder för att skyldigheterna ska fullgöras. Den vanliga åtgärden är att myndigheten beslutar om kritik mot personen i fråga. Om någon hälso- och sjukvårdspersonal är skäligen misstänkt för att i yrkesutövningen ha begått ett brott med fängelse i straffskalan, ska myndigheten göra anmälan till åtal.¹²³

När läkare gör sig skyldig till misskötsamhet av allvarigare karaktär kan åtgärder som direkt riktar sig mot personens behörighet att utöva läkaryrket aktualiseras. De åtgärder som står till buds är beslut om provotid samt om återkallelse av legitimation eller av läkarens förskrivningsrätt. I den här delen är systemet uppbyggt på så sätt att IVO har en skyldighet att till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) anmäla fall där myndigheten bedömer att det finns skäl att fatta beslut om exempelvis återkallelse av legitimation. HSAN är en domstolsliknande myndighet som har till uppgift att pröva behörighetsfrågor avseende legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Det är alltså HSAN som efter anmälan från IVO tar ställning till om det ska fattas beslut om provotid eller om återkallelse av legitimation eller av förskrivningsrätt.¹²⁴

Flera av de omständigheter som kan ligga till grund för beslut om provotid eller om återkallelse av legitimation är kopplade till den legitimerades förmåga att utöva yrket på ett patientsäkert sätt. Huruvida beslut ska fattas om provotid eller om omedelbar återkallelse av legitimationen beror – något förenklat – på hur allvarig den konstaterade bristen bedöms vara. Tillkommande omständigheter som kan läggas till grund för återkallelse av legitimation är att den legitimerade själv ansöker om att legitimationen ska återkallas samt att den legitimerade under en provotid på nytt har visat sig olämplig att utöva yrket eller inte har följt en så kallad provotidsplan.

En särskild grund för beslut om provotid eller om återkallelse av legitimation som är av intresse här är att den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet för honom eller henne. För att åter-

¹²² Se särskilt 7 kap. 26 och 27 §§ patientsäkerhetslagen.

¹²³ 7 kap. 29 § patientsäkerhetslagen.

¹²⁴ 8 kap. 13 § patientsäkerhetslagen.

kallelse av legitimation ska beslutas i stället för provotid på denna grund gäller att det brott den legitimerade har gjort sig skyldig till är allvarligt.¹²⁵

Ett beslut om indragen eller begränsad rätt att förskriva läkemedel aktualiseras när läkaren har missbrukat sin behörighet att förskriva narkotiska läkemedel, andra särskilda läkemedel, alkoholhaltiga läkemedel eller teknisk sprit.¹²⁶ Ett sådant beslut innebär alltså att personen får behålla sin legitimation men med en på visst sätt begränsad behörighet att förskriva läkemedel.

Det är HSAN som prövar frågor om en läkare som har fått sin legitimation återkallad eller förskrivningsrätt begränsad ska få ny legitimation eller förskrivningsrätt.¹²⁷

Det ska avslutningsvis nämnas att såväl Socialstyrelsen som IVO har rätt att få utdrag ur belastningsregistret avseende viss brottslighet i ärenden som rör läkarlegitimation, särskilda förordnanden att utöva läkaryrket, provotid och återkallelse av legitimation.¹²⁸ Enligt företrädare från Socialstyrelsen som delegationen har träffat tas ett sådant utdrag alltid ut i ärenden rörande beslut om legitimation.

5.5.3 Läkare och arbetslivskriminalitet

Välfärdsbrottsligheten inom vård- och omsorgssektorn är väldokumenterad och kostar samhället stora summor. I ett brett perspektiv kan det handla om att oseriösa aktörer bedriver verksamhet inom exempelvis personlig assistans och hemtjänst. Inom hälso- och sjukvården kan det handla om att oseriösa aktörer bedriver verksamhet i vårdcentraler och andra mottagningar – med eller utan legitimerad personal – och inom ramen för verksamheten genom olika upplägg felaktigt får pengar från det allmänna. IVO har konstaterat att oseriösa aktörer inom vård och omsorg är ett växande problem och att den ökande välfärdsbrottsligheten är ett samhällsfenomen som under flera års tid blivit mer märkbart inom vård- och omsorgssektorn.¹²⁹

¹²⁵ 8 kap. 3 § första stycket 2 jämförd med 8 kap. 1 § första stycket 2 patientsäkerhetslagen.

¹²⁶ 8 kap. 10 § patientsäkerhetslagen.

¹²⁷ 8 kap. 12 § patientsäkerhetslagen.

¹²⁸ 16 c § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

¹²⁹ IVO (2023), s. 23.

Läkares roll som möjliggörare i olika kriminella upplägg riktade mot välfärdssystemen har uppmärksammats i olika sammanhang. I en rapport från 2015 pekar Brå exempelvis på att läkare kan medverka i upplägg som går ut på att fuska med välfärdssystemen och lura det allmänna på skattemedel. Det konstateras i rapporten att intyg som utfärdas av en läkare väger tungt och ogärna ifrågasätts.¹³⁰ Också i en rapport från 2024 pekar Brå på förfaranden där läkare används för att utfärda oriktiga läkarintyg som föranleder felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.¹³¹

Vid delegationens möten med expertgruppen har förmedlats en bild av att det i den grova organiserade brottsligheten finns stor nytta i att ha någon med läkarlegitimation kopplad till sig. Det sägs särskilt vara rätten att förskriva narkotiska preparat – både för eget bruk och för vidareförsäljning på marknaden – som framstår som attraktiv. Huruvida den som har läkarlegitimationen faktiskt kan utföra läkaryrket på ett tillfredsställande sätt sägs vara av mindre eller helt utan betydelse. En företeelse som särskilt har lyfts fram är att regleringen kring erkännande av yrkeskvalifikationer inom EES kan utnyttjas av oseriösa aktörer. Det sägs kunna ske genom att det i vissa andra EES-länder är möjligt att köpa sig bevis om examen som enligt regleringen kan läggas till grund för prövning och eventuellt beslut om läkarlegitimation i Sverige.

Det får alltså anses vara klarlagt att läkare kan användas som möjliggörare i olika kriminella upplägg i syfte att begå rena välfärdsbrott eller för att på ett olagligt sätt få tag på bland annat narkotiska preparat. När det gäller läkares funktion som möjliggörare i mer renodlat arbetslivskriminella upplägg framträder också en relativt klar bild, även om det är svårt att säga något säkert om omfattningen av problematiken. I den myndighetsgemensamma lägesbilden från myndigheterna i samverkan mot arbetslivskriminalitet avseende 2021 sägs det förekomma upplägg där arbetsgivare skaffar sig konkurrensfördelar genom att anställa läkare utanför Sveriges gränser för att sedan i strid med utlänningslagstiftningen tillämpa sämre villkor än de som har legat till grund för rätten att vistas och arbeta i Sverige. Detta kombineras med upplägg som syftar till att maximera bidrag och stöd som kan sökas för anställningarna. I samband med det sägs

¹³⁰ Brå (2015a), s. 55.

¹³¹ Brå (2024), s. 35.

oriktiga eller falska intyg användas vid handläggning hos de aktuella myndigheterna.¹³²

I samma lägesbild pekas på att det i vårdbolag som drivs av kriminella används vårdpersonal med falska intyg och fel utbildning.¹³³ Vårdverksamheten bedrivs alltså i sådana fall av personer som egentligen inte har behörighet att utöva yrket, vilket naturligtvis äventyrar patientsäkerheten men också riskerar att konkurrera ut hederliga vårdföretag.

Ytterligare ett upplägg som involverar läkare och som har ett tydligt arbetslivskriminellt inslag är att låta det allmänna stå för arbetskraftskostnaderna genom sjukförsäkringssystemet. Det kan ske genom att en läkare felaktigt utfärdar ett sjukintyg som ger rätt till sjukpenning från Försäkringskassan och arbetstagaren ändå utför arbete för arbetsgivarens räkning. Genom denna typ av upplägg, som bör förutsätta att arbetstagaren och arbetsgivaren är överens om det, kan arbetskraftskostnaderna sänkas och hederliga företag utsätts därmed för otillbörlig konkurrens. Ett annat upplägg som har pekats på är att arbetsgivare utifrån felaktiga uppgifter till Försäkringskassan får ersättning från det allmänna för höga sjuklönekostnader. Också här kan läkare vara en del av upplägget. Möjligheten för arbetsgivare att få ersättning för höga sjuklönekostnader upphörde emellertid den 1 juli 2024.¹³⁴

5.5.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Som framgår ovan kan läkare fungera som möjliggörare för kriminella upplägg som går ut på att på felaktiga grunder få utbetalningar ur välfärdssystemen samt att få tillgång till receptbelagda preparat. Särskilt felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kan vara en viktig inkomstkälla för den organiserade brottsligheten.

¹³² Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 24.

¹³³ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 15.

¹³⁴ SFS 2024:400.

5.5.5 Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser

Att läkare inom ramen för den organiserade brottsligheten i stort eller i rena arbetslivskriminella upplägg används som möjliggörare för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen innebär naturligtvis en fara för samhällsekonomin. I forskningen brukar också förtroendeskadorna som följer av denna typ av kriminalitet lyftas fram. Välfärdsbrotten riskerar att minska förtroendet för välfärdssystemet och mellan grupper i samhället. Om medborgarna har uppfattningen att pengar felaktigt betalas ut ur välfärdssystemet finns risken att fuskets ökar ytterligare.¹³⁵

Företag som har som upplägg att med hjälp av läkare minska sina arbetskraftskostnader genom att använda felaktiga intyg skaffar sig otillbörliga konkurrensfördelar, vilket i värsta fall kan leda till att seriösa företag trängs undan eller själva tvingas ägna sig åt mer eller mindre kriminella upplägg för att kunna konkurrera. Också det riskerar i förlängningen att få negativa samhällsekonomiska konsekvenser.

5.5.6 Åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet

De problem som på senare tid har uppmärksamrats inte minst medialt och som kan kopplas till utövandet av läkaryrket handlar till stor del om hur oseriösa aktörer tillåts bedriva verksamhet inom vård- och omsorgssektorn. I grunden handlar det ofta om upplägg som syftar till att lura det allmänna på pengar, det vill säga brott som är direkt riktade mot välfärdssystemen. Utöver att det allmänna gör ekonomiska förluster riskerar enskilda medborgare att drabbas genom bristande patientsäkerhet.

Också när enskilda läkare medvetet, av oaktsamhet eller genom tvång agerar i kriminella upplägg, bland annat genom att utfärda felaktiga intyg, handlar upplägget ofta i grunden om att den som ligger bakom det ska berika sig själv genom att åstadkomma felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller arbetsmarknadsstödssystemen. Det är främst när sådana felaktiga utbetalningar systematiskt används för att minska personalkostnaderna som förfarandet vid sidan av att vara välfärdsbrottslighet också direkt kan sägas utgöra en del i ett arbetslivskriminellt upplägg.

¹³⁵ Brå (2015), s. 12.

Till betydande delar får problematiken kring oseriösa aktörer inom vården och läkare som används som brottsverktyg alltså anses vara av mer generell karaktär och frågan om eventuella åtgärder bör därför också tas upp i ett bredare sammanhang. Det har inte funnits resurser för delegationen att utreda och eventuellt lämna förslag på åtgärder som på ett mer allmänt plan skulle kunna förhindra exempelvis att kriminella aktörer – läkare eller andra – bedriver verksamhet i vårdcentraler eller att systemet med automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer inom EU används i kringgåendesyfte.

Vid arbetslivskriminella upplägg som innefattar läkare som möjliggörare är det utfärdande av oriktiga intyg som får anses vara det grundläggande problemet. Som har beskrivits ovan finns verktyg för IVO som tillsynsmyndighet att använda för att beivra denna typ av beteenden och de kan ytterst leda till att HSAN återkallar läkarens legitimation. Vid samtal med myndigheterna har inte framförts några synpunkter på hur regleringen kring tillsynen eller om grunderna för återkallelse av legitimationer ser ut. Det handlar snarast om att bedriva ett så effektivt tillsynsarbete som möjligt och därmed åstadkomma största möjliga regelefterlevnad. I det ligger också att handläggningstiderna i ärenden om återkallelse av legitimation hålls så korta som möjligt.

På en punkt har särskilt Socialstyrelsen lyft fram en möjlig förbättringspotential när det gäller regleringen som omgärdar beslut om att utfärda läkarlegitimationer. Det handlar om vilka typer av brottslighet som Socialstyrelsen enligt dagens reglering får kännedom om när myndigheten begär utdrag ur belastningsregistret i legitimationsärenden. Delegationen återkommer något till denna fråga i kapitel 6.

6 Åtgärder mot arbetslivskriminalitet

6.1 Inledning

6.1.1 Uppdraget i denna del

Av delegationens tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, framgår att delegationen ska analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i vissa näringsgrenar samt behandla ett urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället. Delegationens redovisning av uppdraget i denna del framgår av kapitel 4 och 5. Vidare ska delegationen föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna och de reglerade yrkena.

Av samma tilläggsdirektiv framgår att delegationen ska lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg, såsom utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden och sanktioner, som behövs för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet.

Vidare framgår av delegationens ursprungliga direktiv, *bilaga 1*, att delegationen vid behov ska föreslå åtgärder för att framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet ska kunna underlättas eller få ökad spridning.

I detta kapitel behandlas samlat delegationens överväganden och förslag när det gäller vilka åtgärder som bör vidtas för att komma till rätta med arbetslivskriminaliteten i Sverige, inklusive förslag på mer ändamålsenliga verktyg. Dessa deluppdrag överlappar delvis varandra.

Av beskrivningarna av arbetslivskriminella upplägg i olika näringsgrenar i kapitel 4 framkommer tydligt att problemen i stor utsträckning är desamma i de olika riskbranscherna. Det innebär också att de åtgärder som behövs i stor utsträckning träffar missförhållan-

den i flera eller samtliga behandlade näringsgrenar. Detta kapitel innehåller därför både bedömningar och förslag som är generella i den meningen att de får verkan för flera branscher, och bedömningar och förslag som mer specifikt är riktade mot en viss näringsgren eller ett visst yrke.

Arbetslivskriminalitet spänner vidare över många samhällsområden och överlappar många andra områden, såsom organiserad brottslighet, välfärdsbrottslighet med mera. Delegationens ambition har varit att titta brett på frågan om vilka åtgärder som kan vara effektiva i arbetet mot arbetslivskriminalitet och att lyfta de åtgärder som bedöms ha potential att göra mest skillnad i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Delegationens övergripande bild är att många aktörer är aktiva och det pågår många processer, inte minst inom Regeringskansliet, som har goda förutsättningar att leda till förbättringar i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Inom flera områden pågår det arbete i annan ordning på ett sätt som innebär att det saknas anledning för delegationen att ta upp frågan om ytterligare åtgärder inom området. Mot bakgrund av den gjorda inventeringen av tänkbara åtgärder och det pågående arbetet som andra aktörer bedriver gör delegationen ändå bedömningen att det finns ett stort behov av åtgärder och att det särskilt inom vissa områden är naturligt att delegationen tar sig an den uppgiften. Det handlar bland annat om åtgärder mot utnyttjande av arbetskraft. Att arbetstagarnas utsatthet är i särskilt fokus kan också – som delegationen tidigare uttalat – sägas vara en faktor som kännetecknar arbetslivskriminalitet i förhållande till andra områden, såsom organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet.¹

Delegationen har inte haft utrymme att lika ingående behandla alla aspekter av arbetslivskriminaliteten och alla tänkbara åtgärder i detta betänkande. I vissa delar lämnas författningsförslag och i andra delar görs det bedömningar om vilka behov av ytterligare åtgärder som finns, i förekommande fall mot bakgrund av förslag som har lagts fram av andra aktörer och det arbete med frågorna som pågår på annat håll.

¹ SOU 2022:8, s. 14.

6.1.2 Kapitlets disposition

Delegationen har i tidigare betänkanden analyserat myndighets-samverkan mot arbetslivskriminalitet och bedömt att kontroller, samverkan, informationsutbyte, styrning och uppföljning är avgörande i arbetet med att motverka arbetslivskriminalitet. Dessa viktiga komponenter behandlas därmed inledningsvis i detta kapitel (avsnitt 6.2). I avsnitt 6.3 lämnas en allmän redogörelse för myndigheternas verktyg och görs vissa bedömningar om vikten av att de är träffsäkra och effektiva. Överväganden om åtgärder mot utnyttjande av arbetskraft behandlas i avsnitt 6.4–6.9. Därefter behandlas sanktionsavgifter inom utstationeringsområdet (6.10), följt av åtgärder som tar sikte på att skydda välfärdssystemen (6.11) och frågor som rör skatter och avgifter (6.12). Även vissa frågor som rör entreprenörs- och beställaransvar (6.13), offentlig upphandling (6.14) samt privat leverantörskontroll (6.15) behandlas. Kapitlet innehåller också ett avsnitt om åtgärder kopplade till vissa reglerade yrken (avsnitt 6.16). Slutligen innehåller kapitlet avsnitt om åtgärder som tar sikte på bedrivande av verksamhet (6.17) och identitetsförvaltning (6.18).

6.2 Kontroller, samverkan, informationsutbyte, styrning och uppföljning är avgörande

Delegationens bedömning: För att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska vara effektivt krävs, oavsett behovet av ytterligare åtgärder och verktyg

- en tydlig och långsiktig styrning från såväl regeringen som de samverkande myndigheterna,
- att arbetet mot arbetslivskriminalitet får tillräckliga resurser,
- att de verktyg som finns faktiskt används,
- att myndigheterna och andra relevanta aktörer, såsom arbetsmarknadens parter, samverkar och kan dela information på ett ändamålsenligt sätt,
- att kunskapen om arbetslivskriminalitet fortsätter öka,

- att det finns tillgång till relevant och tillförlitlig statistik från berörda myndigheter,
- att det sker en uppföljning av arbetslivskriminaliteten i Sverige, samt
- att det sker utvärdering av vidtagna åtgärder för att bedöma om de är effektiva och som underlag för att föreslå ytterligare relevanta åtgärder.

Skälen för delegationens bedömning

Inledning

Myndigheterna behöver effektiva verktyg i arbetet mot arbetslivskriminalitet. I detta kapitel lämnas en rad förslag och görs flera överväganden när det gäller behovet av åtgärder för att komma till rätta med arbetslivskriminaliteten i Sverige. I detta avsnitt berörs inledningsvis översiktligt vissa aspekter som – vid sidan av och som komplement till sådana åtgärder – är avgörande i ett framgångsrikt arbete mot arbetslivskriminalitet.

Kontroller och tillsyn

Även om det alltså kan finnas anledning att göra vissa justeringar och översyner när det gäller myndigheternas verktyg vill delegationen redan här understryka att det också är centralt att de verktyg som finns faktiskt används på ett effektivt sätt. I viss utsträckning handlar det om att erforderliga resurser läggs på exempelvis kontroll- och tillsynsarbete. Detta gäller i princip alla de näringsgrenar och reglerade yrken som delegationen behandlar i detta betänkande.

Det sagda gäller inte minst inom transportbranschen, där det i stor utsträckning finns lagstiftning som förbjuder förfaranden som kan utgöra eller vara en förutsättning för att bedriva arbetslivskriminalitet i transportsektorn. Det skulle kunna vara möjligt att genom bättre tillsyns- och kontrollverksamhet förbättra regelefterlevnaden. Det gäller bland annat upplägg med så kallade brevlådeföretag, överträdelse av trafikregler, skatteundandragande och utnyttjande av välfärdssystemen. Som har beskrivits i avsnitt 4.4 finns det omfattande

system för kontroller inom transportsektorn, vilka delvis har sin grund i EU-rätten. Det skulle dock kunna vara möjligt att exempelvis ge mer resurser till tillsynen och åstadkomma fler vägtrafikkontroller utförda av kontrollanter med adekvat utbildning. Det kan i sammanhanget nämnas att Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg tog upp frågan om åtgärder för mer effektiva vägkontroller och gjorde bedömningen att det i dag råder brist på kontrollplatser med teknisk utrustning för att genomföra en mer ingående kontroll av fordon och dess last.²

När det gäller restaurangbranschen kan exempelvis regleringen av serveringstillstånd innebära goda möjligheter att motverka arbetslivskriminalitet i samband med kontroller av innehavare av serveringstillstånd och andra personer med betydande inflytande.

I byggbranschen har i första hand aktörer inom branschen själva tagit på sig ansvaret för att se till att arbete på svenska byggarbetsplatser bedrivs i enlighet med lagar och avtal.³ Kontrollverktygen utvecklas löpande i syfte att de ska fungera så effektivt som möjligt. Från det allmännas sida har Skatteverket tillsynsansvaret över att kravet på personalliggare på byggarbetsplatser efterlevs och att utländska företag anmäler att verksamheten bedrivs från ett fast driftställe. Arbetsmiljöverket har tillsynsansvaret över att arbetsmiljöhänsyn tas i samband med projekteringen av byggarbetet. Om myndigheternas kontrollverksamhet bedrivs effektivt bör det bli svårare för oseriösa aktörer att ägna sig åt arbetslivskriminella upplägg i branschen.

Samverkan och informationsutbyte

För att myndigheterna ska kunna använda de verktyg som de har på ett effektivt sätt är de beroende av att kunna samverka och dela information med andra myndigheter, inklusive kommunala myndigheter, samt med andra centrala aktörer, såsom arbetsmarknadens parter.

Delegationen har i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14) utförligt behandlat myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet och vilka utveck-

² SOU 2021:31, s. 174.

³ Se avsnitt 4.2.

lingsområden som finns. Många goda exempel finns på samverkan mellan en bredare krets myndigheter och kommuner.

Det har i många sammanhang framförts vikten av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter för ett effektivt arbete bland annat mot arbetslivskriminalitet. Det har hänt mycket under de senaste åren. Det pågår utredningar för att förbättra informationsutbytet ytterligare, se vidare avsnitt 6.15.1. Delegationen vill understryka vikten av att arbetet med att förbättra myndigheternas möjligheter att utbyta information fortsätter med full kraft. I avsnitt 6.15.4 redogörs för flera sammanhang där behovet för olika privata aktörer – bland annat arbetstagarorganisationer – att inhämta information från myndigheter har lyfts.

I sammanhanget kan nämnas det förslag om en myndighetsgemensam tipsfunktion som delegationen lämnade i SOU 2024:14. En sådan tipsfunktion bör bland annat kunna ge förutsättningar för bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder i samverkan. Den bedöms också kunna ge goda förutsättningar för en lämplig hantering av tips från vissa särskilda aktörer, såsom arbetsmarknadens parter.

Styrning

Delegationen har i SOU 2024:14 pekat på flera utvecklingsområden vad gäller regeringens styrning, som bör bli tydligare och mer långsiktig. Där har delegationen också lyft behovet av starkare styrning och stöd inom den myndighetsgemensamma organisationen. Bland annat har delegationen föreslagit att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska anges i myndigheternas instruktioner.⁴ Även styrningen från de samverkande myndigheternas ledningar bör bli tydligare och mer långsiktig.

⁴ SOU 2024:14, s. 249. En sådan förändring trädde i kraft den 1 januari 2025. Se vidare avsnitt 7.3.3.

Kunskapshöjande insatser

För att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska kunna bedrivas långsiktigt på ett kraftfullt sätt krävs det vidare att kunskapen om fenomenet fortsätter att öka. Delegationen har i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8) redogjort för och utvecklat bedömningen att kunskapshöjande insatser är av stort värde för arbetet mot arbetslivskriminalitet och att det finns anledning till ytterligare insatser på detta område. Som utvecklas i avsnitt 7.3.2 anser delegationen att behovet av kunskapshöjande insatser är fortsatt stort och att det till viss del kan fyllas genom myndigheterna i samverkan men att regeringen bör överväga ytterligare åtgärder.

Bättre statistik, uppföljning och utvärdering

Slutligen är det av avgörande betydelse att det finns tillgång till relevant och tillförlitlig statistik från berörda myndigheter, både avseende mer generella arbetslivskriminella upplägg och sådana som är mer branschspecifika. Det behövs för en uppföljning av arbetslivskriminaliteten i Sverige samt för att det ska vara möjligt att utvärdera om vidtagna åtgärder är effektiva och som underlag för att föreslå ytterligare relevanta åtgärder. Data av hög kvalitet kan också ha stor betydelse för att göra det dagliga arbetet mot arbetslivskriminalitet mer effektivt och framgångsrikt.

Som delegationen tidigare har uppmärksammat skulle exempelvis utstationeringsregistret kunna utgöra en viktig kunskapskälla för såväl myndigheter som arbetsmarknadens parter. Statistiken från utstationeringsregistret håller dock i många fall inte tillräckligt hög kvalitet för att kunna analyseras eller samköras med exempelvis Statistiska centralbyråns (SCB) registerdata.⁵

⁵ Se vidare SOU 2023:8, s. 306.

6.3 Allmänt om myndigheternas verktyg och vikten av att de är träffsäkra och effektiva

6.3.1 Det finns många typer av verktyg som kan vara effektiva i arbetet mot arbetslivskriminalitet

Som anges i delegationens tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, är det viktigt att myndigheterna har tillgång till träffsäkra och effektiva verktyg. Verktygen kan fungera som kännbara straff och kan också få oseriösa företag att bli medvetna om risken att upptäckas när man bryter mot lagar och regler eller exploaterar människor. De upplägg som arbetslivskriminella aktörer ägnar sig åt blir alltmer avancerade och aktörerna blir också alltmer innovativa i att kringgå samhällets lagar och regler. Som också anges i tilläggsdirektiven behöver de olika samhällsorganens arbete mot arbetslivskriminalitet intensifieras och bli mer proaktivt. En snabb, ändamålsenlig och effektiv reaktion är av vikt för att motverka arbetslivskriminalitet. Ju mer träffsäkra myndigheternas verktyg är desto mindre administrativ börda innebär de också för den stora majoritet av företag som eftersträvar att följa regler och avtal i arbetslivet.

Myndigheternas verktyg för att motverka arbetslivskriminalitet är av flera olika slag. Till att börja med kan det vara fråga om straffrättsliga förfaranden och sanktioner mot de ageranden som är kriminaliserade. Därigenom kan de brottsbekämpande myndigheterna även ha tillgång till en rad verktyg som är kopplade till brottsbekämpningen, såsom straffprocessuella tvångsmedel och förverkande av brottsvinster.⁶

Vidare har myndigheterna tillgång till flera administrativa verktyg vid kontroller och tillsyn som har koppling till arbetslivskriminalitet. Främst är det fråga om de verktyg som de samverkande myndigheterna har men även vissa av de verktyg som exempelvis Transportstyrelsen har, bland annat vid kontroll av utstationering av förare, har betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

De administrativa verktyg som myndigheterna förfogar över är dock fler och mer mångfasetterade än de verktyg som är tillgängliga vid tillsyn och kontroll. Intresset för administrativa åtgärder som verktyg mot ekonomisk och organiserad brottslighet har ökat

⁶ Se 24–28 kap. rättegångsbalken och 36 kap. brottsbalken.

på senare tid och enligt delegationens mening är motsvarande tankar relevanta i arbetet mot arbetslivskriminalitet.⁷

Det kan handla om administrativa verktyg som har sin tyngdpunkt mot företag, i betydelsen tillståndskrav för att få driva näringsverksamhet inom vissa sektorer eller att utöva visst yrke, förenat med vandelsprövning av ledande personer samt tillsyn och kontroll. Syftet med sådana administrativa åtgärder är att stänga ute kriminella personer från att dra nytta av alla de fördelar som företag har eller från att bedriva visst yrke. Det kan i sin tur leda till att färre ohederliga aktörer infiltrerar olika företag och bedriver näringsverksamhet. Därigenom bör risken för arbetslivskriminalitet i samhället minska.⁸ Som exempel kan nämnas den vandelsprövning som ska ske när det gäller serveringstillstånd, se vidare avsnitt 4.3.1, och för att bedriva taxiverksamhet, se vidare avsnitt 4.4.1. Det har i olika sammanhang lyfts behovet av bakgrundskontroller innan personer anlitas för visst arbete eller uppdrag samt att även kunna göra motsvarande kontroller under pågående anställning eller uppdrag. Detta område har nära koppling till frågor om integritetsskydd.⁹

Även effektiviteten av processrättsliga bestämmelser som delgivning, kvarstad och liknande har betydelse, bland annat när det gäller möjligheten för enskilda och arbetsmarknadens parter att driva civilrättsliga processer gentemot exempelvis företag som har brutit mot avtal i arbetslivet.

Det finns alltså en stor mängd bestämmelser och verktyg som kan ha betydelse i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet. Av resursskäl har delegationen valt att närmare behandla vissa former av verktyg.

6.3.2 Allmänt om sanktionsavgifter

I detta kapitel behandlas på flera ställen överväganden och förslag som rör sanktionsavgifter, se särskilt 6.6 och 6.10. Här lämnas därför en allmän beskrivning av vad sanktionsavgifter är och vad som behöver beaktas vid överväganden om att införa nya sanktionsavgifter eller att ändra i befintliga bestämmelser som rör sådana avgifter.

⁷ Se t.ex. Brå (2015b).

⁸ Jfr Brå (2016a), s. 36.

⁹ Se exempelvis Integritetsskyddsmyndigheten (2024).

Det saknas en vedertagen definition av en sanktionsavgift i Sverige. I en rapport om administrativa sanktionsavgifter beställd av Nordiska ministerrådet har följande definition använts:¹⁰

En sanktionsavgift är en administrativ avgiftspåföljd av straffliknande karaktär som påförs till följd av en lagöverträdelse. En sanktionsavgift påförs av en förvaltningsmyndighet eller domstol på en fysisk eller en juridisk person.

I samma rapport anges vidare att sanktionsavgifternas antal har ökat betydligt under de senaste årtiondenas lopp samtidigt som deras syften och funktioner har blivit allt fler. Tidigare har sanktionsavgifter införts främst i syfte att utföra en sanktionsväxling med införande av sanktionsavgifter för mindre allvarliga förseelser i stället för straff. Sedermera har effektivitet blivit ett huvudsakligt och samlande syfte för sanktionsavgifterna, inte minst som effektivt medel inom reglering och kontroll av näringsverksamhet. Här har framför allt behov av snabba påföljdsreaktioner och prevention, flexibilitet och vinsteliminering spelat in.¹¹

En strävan efter en effektivare, enklare och snabbare reaktion kan aktualisera olika rättssäkerhetsfrågor. Det uppställs normalt sett inte samma krav på rättssäkerhet i fråga om regler vars efterlevnad garanteras genom ett hot om avgift, som beträffande straffrätten. Detta hänger samman med att ett straff främst är avsett att användas som en reaktion på överträdelser som samhället anser vara särskilt klandervärda eller allvarliga.¹²

Den vedertagna uppfattningen synes vara att svenska sanktionsavgifter i allmänhet är att anse som straff i den mening som avses i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Att en sanktionsavgift är att jämföras med ett straff innebär inte att de rent inhemska krav som ställs på ett straffrättsligt förfarande är direkt tillämpliga, exempelvis vid handläggningen av ett ärende om sanktionsavgift. Däremot måste de rättssäkerhetsgarantier som följer av Europakonventionen, vid straffrättsliga förfaranden beaktas.¹³ Enligt artikel 6 i konventionen åtnjuter en person som står anklagad för brott de rättssäkerhetsgarantier som räknas upp där, bland annat

¹⁰ Halila m.fl. (2018), s. 26. Jfr SOU 2022:45, s. 196.

¹¹ Halila m.fl. (2018), s. 16.

¹² SOU 2022:37, s. 364.

¹³ SOU 2022:37, s. 372.

rätten till en rättvis offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol.

Vid införandet av nya sanktionsavgifter bör även beaktas de principer som framgår av Europarådets rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner. I rekommendationen, som inte är rättsligt bindande, anges bland annat att såväl sanktionens innehåll som de omständigheter som krävs för att den ska åläggas någon ska framgå av lag, att handläggningen ska vara snabb, att bevisbördan ska ligga på myndigheten och att det ska vara möjligt att överklaga ett beslut till domstol.

Regeringens riktlinjer avseende sanktionsavgifter ska också beaktas. Även om sanktionsavgifter som sanktionsform har använts under lång tid i svensk rätt var det först i samband med lagstiftningsarbetet om ekonomiska sanktioner i näringsverksamhet som det togs ett samlat grepp om frågan.¹⁴ De riktlinjer som då utarbetades har legat till grund för flertalet lagstiftningsärenden och tillämpas alltså jämt. I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (2009/10:79), har regeringen anfört att utformningen av en sanktionsavgift bör uppfylla dessa riktlinjer. Av riktlinjerna kan bland annat utläsas att bestämmelser om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det enskilda fallet, att bestämmelser om möjlighet till jämkning så långt som möjligt bör vara så preciserade att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd, och att uppgiften att ta ut en avgift i viss utsträckning kan överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området.

Av Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna framgår att ingen får bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott (gärning).¹⁵ Detta så kallade dubbelbestraffningsförbud gäller inte endast straff i brottsbalkens mening utan kan omfatta även administrativa sanktioner. Förbudet gäller endast i fall där sanktionerna avseende samma gärning provas i olika förfaranden.

¹⁴ Ds Ju 1981:3, prop. 1981/82:142, s. 24 f. och SOU 2022:37, s. 374.

¹⁵ Se artikel 4 i konventionens 7:e tilläggsprotokoll.

6.3.3 Vikten av att myndigheternas verktyg är träffsäkra och effektiva över tid

Delegationens bedömning: Det är viktigt att myndigheternas verktyg är träffsäkra och effektiva över tid. Vid överväganden om att införa nya skyldigheter för företag bör det samtidigt beaktas att dessa behöver ha förutsättningar att kunna uppfylla sina skyldigheter.

Vid införande av nya eller översyn av befintliga sanktionsavgifter bör det vidare generellt övervägas att låta dem vara mer kännbara vid upprepade överträdelser och indexerade i förhållande till prisbasbeloppet.

Skälen för delegationens bedömning

Myndigheterna behöver ha rätt och väl avvägda verktyg

När det övervägs att införa nya verktyg för myndigheterna behöver noggranna överväganden göras. Det viktiga är att myndigheterna har rätt verktyg, inte att de har många verktyg. Det är också avgörande att myndigheterna har goda förutsättningar att använda de verktyg de har, något som kan kräva utbildning, prioritering och resurssättning.

En annan viktig aspekt att ha med sig vid överväganden om att införa nya bestämmelser som innebär skyldigheter för företag och andra verksamhetsutövare är att dessa behöver ha förutsättningar att kunna uppfylla dem. Det kan exempelvis handla om förutsättningar att faktiskt kunna kontrollera tilltänkta underleverantörer innan tjänsteavtal ingås och att kunna kontrollera dessa under pågående avtalstid, se vidare avsnitt 6.15. Det behöver också beaktas att nya skyldigheter kan innebära att företagen behöver ta ytterligare resurser i anspråk för att uppfylla dem.

I detta avsnitt görs några allmänna överväganden om hur sanktioner kan bli mer träffsäkra i förhållande till arbetslivskriminalitet och dessutom effektiva över tid.

Arbetslivskriminella förfaranden bör leda till kännbara sanktioner

Den grundläggande drivkraften bakom arbetslivskriminella förfaranden är ekonomisk. Arbetslivskriminella aktörer har i allmänhet som övergripande upplägg att bedriva en verksamhet av något slag och genom överträdelser av olika författningar och avtal i arbetslivet minska sina kostnader eller öka sina intäkter. Det krävs därför att de sanktioner som följer av överträdelserna är kännbara och avskräckande.

Vid överväganden om åtgärder mot arbetslivskriminalitet behöver givetvis olika intressen vägas mot varandra. Exempelvis behöver det säkerställas att åtgärderna inte innebär orimliga administrativa kostnader för seriösa verksamhetsutövare. Det är givetvis inte önskvärt att sådana åtgärder hindrar seriösa företagare från att starta, organisera och bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt. Det skulle kunna hämma Sveriges tillväxt och konkurrenskraft.

Den senaste tidens samhällsutveckling där bland annat användandet av bolag som brottsverktyg har kommit alltmer i fokus gör dock enligt delegationens mening att det finns anledning att värdera intresset av att myndigheterna har effektiva verktyg för att komma till rätta med arbetslivskriminalitet högre än vad man tidigare gjort. Om samhället inte lyckas vända utvecklingen drabbas också de seriösa företagen av följderna av en osund konkurrens. Det kan exempelvis vara svårt att som seriöst företag verka på en marknad där vissa företag systematiskt bryter mot gällande bestämmelser.

Mer kännbara sanktioner vid upprepade överträdelser

När det gäller att komma till rätta med arbetslivskriminalitet kan det vara lämpligt att upprepade överträdelser leder till mer kännbara sanktioner än en enstaka överträdelse. De allra flesta verksamhetsutövare vill göra rätt för sig och följa gällande bestämmelser. Även en arbetsgivare som av okunnighet eller slarv bryter mot regelverken bör visserligen få en kännbar sanktion. Den kan verka avskräckande och utgöra ett incitament för att se till att regelverken följs. En faktor som utmärker de aktörer som särskilt riskerar att ägna sig åt arbetslivskriminalitet är att de bryter mot regelverken på ett mer systematiskt sätt och alltså begår upprepade överträdelser. Enligt delegationen kan det därför vara lämpligt att överväga om sanktio-

ner inom området arbetslivskriminalitet bör vara progressiva, det vill säga bli mer kännbara vid upprepade överträdelser.

Sådana progressiva sanktionsavgifter finns inom vissa delar av rättssystemet. Som exempel kan nämnas sanktionsavgifter enligt livsmedelsförordningen (2006:813) och plan- och byggförordningen (2011:338). Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter på nytt inom viss tid (ett år enligt livsmedelsförordningen och två år enligt plan- och byggförordningen) från beslutet upprepar en sådan överträdelse, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut som är dubbelt så stor. Det finns generellt ett tak för den förhöjda avgiften, vilket ligger på 100 000 kronor enligt livsmedelsförordningen och 50 prisbasbelopp enligt plan- och byggförordningen.¹⁶

Indexering av sanktionsavgifter

Det är vanligt att sanktionsavgifter bestäms till ett visst belopp. Exempelvis är sanktionsavgiften för överträdelser av skyldigheterna i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) 20 000 kronor. En sådan ordning leder till att nivån på sanktionsavgifterna inte automatiskt följer med den ekonomiska utvecklingen i samhället, vilket kan få till följd att sanktionsavgifternas avskräckande effekt urholkas över tid. Ofta anges nivåerna på förordningsnivå och de kan därför i och för sig ändras av regeringen relativt enkelt. Det framstår enligt delegationens mening ändå som rimligt att det i större utsträckning än vad som är brukligt i dag övervägs om sanktionsavgifter ska indexeras på något sätt, lämpligen i förhållande till prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken. Det finns flera exempel på regleringar där sanktionsavgiften bestäms i förhållande till prisbasbeloppet.¹⁷

¹⁶ 39 g § livsmedelsförordningen (2006:813) och 9 kap. 3 § plan- och byggförordningen (2011:338). Se också 1 kap. 3 § förordningen (2012:259) om miljösktionsavgifter.

¹⁷ Se t.ex. 26 § arbetstidslagen (1982:673) och 9 kap. plan- och byggförordningen om byggsanktionsavgifter.

Register över sanktionsavgifter

2021 års bidragsbrottsutredning föreslog i sitt slutbetänkande *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52) ett gemensamt register över sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Enligt utredningen finns det stora behov hos olika aktörer att få uppgifter rörande beslut om sanktionsavgifter för olika syften. Enligt utredningen utgör tillgången till sådana uppgifter en förutsättning för handläggningen av ärenden hos de beslutande aktörerna och för en uppföljning av hanteringen, vilket i sin tur är en förutsättning för att det administrativa sanktionssystemet ska kunna införas på ett bra sätt.¹⁸

Delegationen anser att utredningens förslag är intressant och har förutsättningar att förbättra handläggningen av sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Ett register som omfattar även andra sanktionsavgifter inom området arbetslivskriminalitet bör kunna ha betydande fördelar för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Delegationen har dock inte haft utrymme att utreda den frågan närmare.

6.4 Det finns behov av åtgärder mot utnyttjande av arbetskraft

6.4.1 Inledning

En central del av arbetslivskriminaliteten handlar om att arbetsgivare på ett otillbörligt sätt skaffar sig kostnadsmässiga fördelar genom att inte följa arbetsrättsliga regelverk samt genom att tillämpa anställningsvillkor som i en svensk kontext framstår som oacceptabla.¹⁹ Problematiken brukar särskilt kopplas till arbetstagare som är särskilt utsatta på grund av att de har en svag ställning på den svenska arbetsmarknaden och i det svenska samhället i stort. Ofta handlar det om utländska arbetstagare, såväl personer som endast befinner sig i Sverige tillfälligt på uppdrag av utländska arbetsgivare och sådana som har kommit till Sverige för att etablera sig som arbetstagare och kanske på sikt som medborgare här i landet. En

¹⁸ SOU 2023:52, s. 489 f.

¹⁹ Se avsnitt 3.2.6.

närmare beskrivning av riskgrupperna finns i delegationens delbetänkanden.²⁰

När frågor kring utnyttjande av arbetskraft som en del av arbetslivskriminella upplägg diskuteras handlar det alltså bland annat om att arbetsgivaren tillämpar anställningsvillkor som innebär otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till seriösa företag. Det kan exempelvis handla om att lönen påtagligt understiger den nivå som i Sverige gäller enligt kollektivavtal för den aktuella branschen eller det aktuella arbetet. I dess allvarligaste form kan utnyttjande av arbetskraft som en del av arbetslivskriminella upplägg också utgöra människohandel eller människoexploatering, där människor rekryteras och tvingas till tvångsarbete eller exploateras genom till exempel vilseledande eller utnyttjande av personers beroendeställning eller skyddslöshet i arbete under uppenbart orimliga villkor.

Att anställningsvillkor håller en så låg nivå att det riskerar leda till osund konkurrens kan bero på olika omständigheter. Det kan bero på att något svenskt kollektivavtal inte gäller därför att arbetsgivaren inte har tecknat något sådant avtal. Det kan bero på att arbetsgivaren visserligen har tecknat ett kollektivavtal men på ett systematiskt sätt bryter mot avtalets villkor, exempelvis om lön och andra ersättningar. En del i ett sådant upplägg kan vara att arbetsgivaren visserligen ger arbetstagaren de villkor som följer av ett kollektivavtal men där arbetstagaren i efterhand betalar tillbaka delar av de ersättningar som tidigare har betalats ut, se avsnitt 3.2.6.

I detta avsnitt redogörs för delegationens ställningstaganden med koppling till den nu beskrivna problematiken kring tillämpningen av arbets- och anställningsvillkor – särskilt när det gäller betalning av lön och andra ersättningar – som del av arbetslivskriminella upplägg. I avsnitt 6.5–6.9 återkommer delegationen med förslag på åtgärder som syftar till att stärka särskilt utländska arbetstagares skydd när det gäller bland annat rätten till lön och andra anställningsvillkor. Frågor kring upphandlande aktörers uppföljning av tillämpningen av vissa arbets- och anställningsvillkor som kontraktstvillkor behandlas i avsnitt 6.14.

²⁰ Se bl.a. SOU 2023:8, s. 123.

6.4.2 Allmänt om den svenska arbetsmarknadsmodellen

Delegationens bedömning: Det finns skäl att överväga åtgärder som kan stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och konkurrensen snedvrids genom en tillämpning av löner och andra anställningsvillkor som ligger under en nivå som i en svensk kontext framstår som acceptabel.

Skälen för delegationens bedömning

Arbetsmarknadsmodellens grundläggande drag i relevanta delar

Ett grundläggande drag i den svenska arbetsmarknadsmodellen är att villkoren på arbetsmarknaden bestäms av arbetsmarknadens parter inom ramen för ett utvecklat förhandlingssystem. Det finns lagstiftning som syftar till att ge arbetstagarna skydd i olika avseenden, exempelvis i lagen (1982:80) om anställningsskydd, men när det gäller exempelvis vilka villkor om lön som ska gälla för visst arbete är det arbetsmarknadens parter som i princip fritt och utan inblandning från statens sida kommer överens om villkoren.

Det instrument som används av parterna för att reglera villkoren är kollektivavtalet. Ett kollektivavtal binder den avtalsslutande organisationens medlemmar som om de själva hade tecknat avtalet.²¹ Andra än de kollektivavtalsslutande parterna och deras medlemmar har inga rättigheter eller skyldigheter grundade direkt på kollektivavtalet, med undantag för utstationerade arbetstagare i en viss situation.²² Genom vissa arbetsrättsliga principer och regler tillämpas dock i praktiken kollektivavtalsvillkoren också på oorganiserade arbetstagare som utför arbete som arbetsgivarens kollektivavtal är tillämpligt på. Det är därför som kollektivavtalens täckningsgrad – det vill säga andelen arbetstagare som kollektivavtal tillämpas på – är högre än arbetstagarnas organisationsgrad.²³

Saknas ett tillämpligt kollektivavtal helt hos arbetsgivaren står det enligt svensk rätt parterna i anställningsförhållandet – det vill

²¹ Se 26 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen).

²² Se 21 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen). Om utstationering, se avsnitt 6.4.6.

²³ Se om organisationsgrad respektive kollektivavtalens täckningsgrad exempelvis Kjellberg (2023), s. 6.

säga arbetstagaren och arbetsgivaren – fritt att komma överens om villkoren. Det är i Sverige inte olagligt att tillämpa exempelvis lönevillkor som understiger det som brukar gälla för arbetet enligt kollektivavtal, så länge inte nivån är så låg att det skulle kunna handla om människoexploatering enligt brottsbalken.²⁴ Ett visst skydd för arbetstagaren när det gäller villkoren finns också genom ogiltighets- och jämningsreglerna i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen), framför allt 36 § avtalslagen om jämkning av oskäligen avtalsvillkor.

Det finns i Sverige inte någon myndighet som har i uppdrag att utöva tillsyn över löner och andra villkor som typiskt sett regleras i kollektivavtal. Undantaget är villkor som rör arbetstid, där Arbetsmiljöverket är tillsynsmyndighet över arbetstidslagens regler i fall där parterna inte har träffat kollektivavtal om avvikelser från lagen.²⁵ Några svenska myndigheter kan också sägas ha ett visst tillsynsansvar över arbets- och anställningsförhållanden inom ramen för deras respektive generella uppdrag, exempelvis Arbetsmiljöverket när det gäller huvuddelen av arbetsmiljölagens (1977:1160) skyddsregler och Diskrimineringsombudsmannen över att villkoren på arbetsmarknaden inte på ett otillåtet sätt missgynnar någon på ett sätt som strider mot diskrimineringslagen (2008:567).²⁶ Inom transportområdet har Transportstyrelsen ett visst tillsynsansvar, bland annat när det gäller utstationering av förare.

Det är emellertid uteslutande arbetsmarknadens parter – främst arbetstagarorganisationer – som utövar tillsyn över att arbetsgivare uppfyller sina skyldigheter enligt ett eventuellt kollektivavtal. De verktyg arbetstagarorganisationer har är civilrättsliga, där frågan om ett eventuellt kollektivavtalsbrott har ägt rum ytterst kan prövas inom ramen för en talan om fullgörelse och skadestånd i Arbetsdomstolen.

Hittar en arbetstagarorganisation en arbetsgivare som inte har kollektivavtal bygger modellen på att organisationen framställer krav på ett sådant avtal, ytterst med stöd av stridsåtgärder. Det finns inget i svensk rätt som tvingar någon att teckna kollektivavtal. I Sverige råder avtalsfrihet även på arbetsmarknadsområdet.

²⁴ Se avsnitt 6.4.3.

²⁵ Se 20 § läst mot 3 § arbetstidslagen.

²⁶ Se 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen (1977:1160) respektive 6 kap. 2 § tredje stycket diskrimineringslagen (2008:567).

Väsentliga skillnader jämfört med många andra länders system

Också många andra länders arbetsmarknadssystem bygger i grunden på förhandlingssystem där arbetsmarknadens parter förhandlar om villkoren och tecknar kollektivavtal. Som en extra komponent i systemen finns dock i regel en möjlighet för det allmänna att reglera den lägsta nivån på exempelvis lön i lag. Enligt vissa system bestäms en lägsta tillåten nivå på lönen branschvis eller för visst arbete genom politiska beslut, något som brukar kallas för lagstadgade minimilöner. I andra system kan eller ska lagstiftaren fatta beslut om att omvandla kollektivavtal eller enskilda villkor i kollektivavtal till lag. Detta brukar kallas för allmängiltigförklaring av kollektivavtal. System för att allmängiltigförklara kollektivavtalsvillkor finns i exempelvis Finland och Norge.²⁷

I system med minimilön i lag eller med mekanismer för att allmängiltigförklara kollektivavtal har alla arbetstagare med stöd av lag en möjlighet att åberopa villkoren i förhållande till sin arbetsgivare. I sådana system finns det också mekanismer för tillsyn och kontroll från det allmännas sida, där arbetsgivare som inte följer lagbestämmelser som ger arbetstagaren rätt till vissa villkor kan åläggas administrativa sanktioner eller till och med straff, se avsnitt 6.4.4.

Arbetsmarknadsmodellen kan behöva stärkas

Det är i Sverige tradition att arbetsmarknadens parter utan inblandning från politiskt håll bestämmer vilka villkor som ska gälla på arbetsmarknaden. En av arbetsmarknadsmodellens styrkor är dess flexibilitet. Parterna bestämmer genom förhandlingar villkoren utifrån de förutsättningar som gäller i respektive bransch och ända ned på företags- eller verksamhetsnivå. Genom kollektivavtal ges också parterna i respektive bransch eller på huvudavtalsnivå möjlighet att bestämma villkoren för relationen parterna emellan, exempelvis när det gäller hur förhandlingar och tvister ska hanteras.

Organisationsgraden på arbetstagersidan är i Sverige vid en internationell jämförelse hög, även om trenden de senaste åren har varit att färre arbetstagare – särskilt arbetare – går med i en arbetstagarorganisation. En hög organisationsgrad ger arbetsmarknadsmodellen

²⁷ Se om de finska och norska arbetsmarknadsmodellerna SOU 2023:8, s. 262 f. respektive SOU 2022:36, s. 198 f.

legitimitet. Kanske än viktigare från ett arbetslivskriminalitetsperspektiv är den höga täckningsgrad som kollektivavtal har i Sverige. En hög täckningsgrad innebär att det stora flertalet av arbetstagarna i Sverige omfattas av villkor som parterna på arbetsmarknaden har förhandlat fram.

Den generellt sett höga täckningsgraden beror – tillsammans med en hundraprocentig täckningsgrad för de många arbetstagare som arbetar för kommuner, regioner och staten som arbetsgivare – på att många privata arbetsgivare är medlemmar i en svensk arbetsgivarorganisation, exempelvis Byggföretagen eller Transportföretagen. Arbetsgivare som inte är medlemmar i någon arbetsgivarorganisation – ofta utländska företag som endast tillfälligt verkar i Sverige – tecknar inte sällan själva hängavtal med svenska arbetstagarorganisationer för att arbetstagarnas villkor ska följa det som gäller enligt ett centralt kollektivavtal i den aktuella branschen.²⁸

Gäller kollektivavtal och villkoren i kollektivavtalet tillämpas korrekt finns det grund för att utgå från att arbetstagarna har med svenska mått mätt goda villkor och att arbetsgivaren inte på ett otillbörligt sätt konkurrerar med låga arbetskraftskostnader.

Även om kollektivavtalens täckningsgrad i Sverige är hög omfattas en inte obetydlig del av arbetstagarna i den privata sektorn inte av något kollektivavtal. Framför allt har relativt många småföretag i Sverige inte något kollektivavtal, vilket innebär att täckningsgraden i branscher med en hög andel små företag kan vara relativt låg. Omkring 600 000 arbetstagare i Sverige arbetar i företag som inte har något kollektivavtal.²⁹ Branscher där detta är vanligt kallas ibland för kollektivavtalsmodellens ”vita fläckar”.³⁰

Saknas kollektivavtal hos en enskild arbetsgivare behöver det inte betyda att de villkor som tillämpas från arbetstagarens utgångspunkter är sämre än de skulle ha varit om det fanns ett kollektivavtal på plats. Många seriösa företag i Sverige – särskilt mindre företag – har av olika skäl valt att inte ha kollektivavtal, men kan naturligtvis ändå tillämpa löner och andra anställningsvillkor som ligger väl i nivå med kollektivavtal i branschen.

Mer problematisk kan den svenska arbetsmarknadsmodellen te sig när oseriösa aktörer har som upplägg att skaffa sig konkurrens-

²⁸ Se om hängavtal avsnitt 3.2.6.

²⁹ Kjellberg (2023), s. 95.

³⁰ Kjellberg (2023), s. 11.

fördelar genom att undvika att träffa något kollektivavtal och tillämpa villkor om bland annat lön och andra ersättningar som ligger klart under kollektivavtalsnivån i branschen. Som nämnts ovan är sådana upplägg inte olagliga i Sverige, så länge det inte handlar om så uppenbart orimliga villkor att det kan vara fråga om människoexploatering. Kommer inte något kollektivavtal till stånd finns det i praktiken ingen som utövar tillsyn över villkoren, vare sig från det allmänna eller från någon arbetstagarorganisation.

Att ett kollektivavtal kommer till stånd innebär å andra sidan inte nödvändigtvis någon garanti för att villkoren i avtalet också tillämpas i praktiken. Som har beskrivits bland annat i avsnitt 3.2.6 kan oseriösa arbetsgivare ha som upplägg att teckna kollektivavtal – i regel ett hängavtal till det relevanta centrala avtalet i branschen – för att sedan ändå bryta mot dess villkor. På så sätt kan det på ytan se ut som att företaget är seriöst och konkurrerar med andra företag på lika villkor.

Det finns mot den nu tecknade bakgrunden skäl att diskutera och överväga åtgärder som skulle kunna stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och konkurrensen snedvrids genom en tillämpning av löner och andra anställningsvillkor som ligger under en nivå som i en svensk kontext framstår som skälig. Utgångspunkten för en sådan diskussion bör givetvis vara att den svenska arbetsmarknadsmodellen värnas.

Det finns i dag få förespråkare av till exempel allmängiltigförklaring av kollektivavtal i Sverige, ens i särskilda riskbranscher. På ett generellt plan kan konstateras att samtliga aktörer som verkar inom arbetsmarknadsmodellen – inte minst arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer – har en avgörande roll när det gäller att se till att så många som möjligt på den svenska arbetsmarknaden skyddas mot att bli utnyttjade och att seriösa företag skyddas mot otillbörlig konkurrens. I kapitel 4 har delegationen redogjort för ett antal goda exempel på initiativ från arbetsmarknadens parter i detta avseende. I kapitel 7 behandlas frågan om arbetsmarknadens parters roll i arbetet mot arbetslivskriminalitet framöver. För att den svenska arbetsmarknadsmodellen i dess nuvarande form ska kunna anses fungera tillfredställande krävs att den förmår att hantera de utmaningar kopplade till arbetslivskriminella upplägg som finns i detta avseende. I detta avsnitt i kapitlet gör delegationen ett antal bedömningar och lägger i avsnitt 6.5–6.9 fram förslag på åtgärder som skulle kunna stärka

den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och konkurrensen snedvrids.

6.4.3 Det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör ses över

Delegationens bedömning: Det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör ses över. Inom ramen för en sådan översyn bör straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering ses över. Det är viktigt att eventuella nya straffbestämmelser är utformade på ett ändamålsenligt sätt.

Skälen för delegationens bedömning

Behov av insatser i arbetet mot arbetskraftsexploatering

Delegationen har i tidigare betänkanden framhållit att ytterligare insatser bör vidtas i arbetet mot arbetskraftsexploatering och att en åtgärd i detta syfte skulle kunna vara att se över det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering.³¹ Antalet fällande domar när det gäller människohandel och människoexploatering är lågt. Det har framförts synpunkter på utformningen av straffbestämmelserna om både människohandel och människoexploatering.³²

Människohandel

Brottet människohandel regleras i 4 kap. 1 a § brottsbalken. För människohandel döms den som genom ett *otillbörligt medel* (olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ eller ett annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ) vidtar en viss *handling* (rekrytering, transport, överförande, inhysning eller mottagande av en person) i syfte att *exploatera* personen antingen för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär ett nödläge för

³¹ SOU 2024:14, s. 195 och SOU 2023:8, s. 291 f.

³² Se t.ex. Jämställdhetsmyndigheten (2024a).

den utsatte. Straffet för människohandel av normalgraden är fängelse i lägst två och högst tio år.

Det har från åklagarhåll framförts att det kan vara svårt att bevisa att det har varit fråga om människohandel i straffrättslig mening, särskilt eftersom det i förhållande till exploateringssyftet krävs så kallat avsiktssuppsåt.³³ Avsiktssuppsåt kan förenklat sägas innebära att det krävs att gärningspersonen vill uppnå en viss effekt med sitt handlande, det vill säga att gärningspersonen utför en medveten, kontrollerad handling för att effekten ska inträffa. Det är åklagaren som har att bevisa att det varit fråga om avsiktssuppsåt. Uppsåtskravet i förhållande till bland annat exploateringsrekvisitet har tidigare varit föremål för analys. Bland annat föreslog 2014 års människohandelsutredning i betänkandet *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer* (SOU 2016:70) att det för straffansvar skulle vara tillräckligt att gärningspersonen i förhållande till exploateringssyftet handlat med insikts- eller likgiltighetsuppsåt. Utredningen föreslog därför att straffbestämmelsen om människohandel skulle ändras på så sätt att det skulle vara tillräckligt att det otillbörliga medlet (tvång etc.) skett ”med uppsåt” att exploatera en annan person (i stället för ”i syfte”). Regeringen gjorde dock en annan bedömning, med motiveringen att en sådan ändring skulle innebära ett alltför vidsträckt gärningsmannaansvar.³⁴

Människoexploatering

År 2018 infördes brottet människoexploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken i syfte att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete och kriminalisera vissa ageranden där förutsättningarna för människohandel inte är uppfyllda.³⁵

För människoexploatering döms den som genom ett *otillbörligt medel* (olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation) *exploaterar* en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Straffet för människoexploatering av normalgraden är fängelse i högst fyra år, alltså lägre än vad som gäller för människohandel. Brottet är subsidiärt i förhållande till brottet människohandel.

³³ Se vidare prop. 2017/18:123 s. 28.

³⁴ Prop. 2017/18:123 s. 28 f.

³⁵ Prop. 2017/18:123.

Straffansvar för människoexploatering förutsätter att gärningspersonen har haft uppsåt till de relevanta omständigheterna. Samtliga uppsåtsformer kan bli aktuella, alltså även likgiltighetsuppsåt.

För att det ska vara fråga om människoexploatering krävs att gärningspersonen har exploaterat den utsatte (i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri). Det är således inte, som i människohandelsbestämmelsen, tillräckligt att det varit fråga om ett sådant syfte. Däremot uppställs i människoexploateringsbrottet inte något krav på att exploateringen ska ha skett genom vissa särskilt angivna handlingar.

Det har dock framförts att det är svårt att ställa arbetsgivare till svars även för detta brott. Utredningen om arbetskraftsinvandring anförde att det kan vara svårt att bevisa att arbetsgivaren använt något otillbörligt medel, såsom tvång, vilseledande eller utnyttjande av arbetstagarens situation utan att arbetstagaren samarbetar med de brottsbekämpande myndigheterna. Detta anfördes av utredningen som ett skäl för att införa en ny straffrättslig bestämmelse som gör det möjligt att döma till ansvar enbart utifrån hur arbetstagaren behandlas i arbetet.³⁶ Svårigheter att styrka ett otillbörligt medel kan därför eventuellt vara en delförklaring till varför få polisanmälningar leder till att åtal väcks. Det framgår dock av en studie rörande de mål där straffrättsligt ansvar prövats för arbetskraftsexploatering mellan 2018 och 2023 att det inte är på grund av svårigheter att styrka ett otillbörligt medel som väckta åtal ogillas. I stället noterade studien tolkningsproblem, bevissvårigheter och felaktig rättstillämpning när det gäller rekvisitet exploatering, bland annat kopplat till det krav på integritetskränkning som anses ligga i det rekvisitet. Vidare bedömdes sällan de förhållanden som hade styrks utgöra arbete under uppenbart orimliga villkor.³⁷

³⁶ SOU 2021:88, s. 253.

³⁷ Johansson (2024), s. 20 f. och Jämställdhetsmyndigheten (2024a), s. 8.

Förslag har lämnats om en ny bestämmelse om exploatering av utländsk arbetskraft

I betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) föreslås att en ny straffrättslig bestämmelse ska införas i 20 kap. utlänningslagen (2005:716), med innebörden att den som exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor ska kunna dömas för exploatering av utländsk arbetskraft. Till skillnad från bestämmelserna om människohandel och människoexploatering förutsätter straffbarhet enligt förslaget inte att den som begår brottet ska ha använt något otillbörligt medel, såsom tvång eller vilseledande. Bestämmelsen föreslås placeras i utlänningslagen och endast avse exploatering av utlänningar. Straffet föreslås vara fängelse i högst två år, alltså lägre än vad som gäller enligt brotten människohandel och människoexploatering.

Byggmärknadskommisionen uttalade sig positivt om utredningens förslag men hade vissa synpunkter på det. Till att börja med ansåg kommissionen att det vore mer ändamålsenligt att införa en ny bestämmelse om arbetskraftsexploatering i brottsbalken, lämpligen i en ny 4 kap. 1 c §, och att brottet människoexploatering genom dåliga arbets- och anställningsvillkor i 4 kap. 1 b § borde brytas ut och placeras i den nya paragrafen. Det borde enligt kommissionen för straffbarhet inte krävas att personen utsatts för tvång, vilseledande eller utnyttjande av beroendeställning även om den typen av omständigheter borde kunna ha relevans för om brottet ska anses vara grovt eller av normalgraden. Vidare ansåg Byggmärknadskommisionen att det i dag gällande rekvisitet, att villkoren ska vara uppenbart orimliga, bör ersättas med att villkoren är uppenbart oskäliga.³⁸

Pågående arbete inom Regeringskansliet

I budgetpropositionen för 2025 framgår att regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition som bland annat innehåller förslag om att Migrationsverket ska få utökade möjligheter till kontroller av arbetsgivare i samband med ansökningar om arbetstillstånd och om nya straffbestämmelser kopplade till utnyttjande

³⁸ Byggmärknadskommisionen (2022), s. 140 f.

av utländsk arbetskraft, förslag som har sin grund i betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88).³⁹

Det finns ett behov av översyn av straffbestämmelserna om arbetskraftsexploatering

Människohandel och människoexploatering tillhör de allvarligaste formerna av arbetslivskriminalitet. Det framstår som tydligt att det finns ett behov av översyn av straffbestämmelserna om arbetskraftsexploatering. Delegationen har i ett remissvar på betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) uttryckt sig positivt till att utredaren har lämnat förslag som kan innebära att fler aktörer som exploaterar arbetstagare lagförs. Eftersom betänkandet bereds inom Regeringskansliet lämnar delegationen inte några författningsförslag när det gäller den straffrättsliga reglering som kan träffa arbetskraftsexploatering. Delegationen vill ändå lämna följande medskick då det finns flera frågor som bör beaktas i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Det finns skäl som talar emot att införa en ny straffbestämmelse

Till att börja med kan det riktas vissa invändningar mot att över huvud taget införa en ny straffbestämmelse. Det kan anföras skäl för att i stället se över hur befintliga straffbestämmelser om människohandel och människoexploatering kan justeras så att de blir mer effektiva samt vilka övriga åtgärder som behövs för att åstadkomma fler lagföringar, exempelvis mer resurser till de brottsbekämpande myndigheterna och kunskapshöjande åtgärder. Om en ny subsidiär straffbestämmelse införs kan det finnas en risk att den tillämpas även i fall där det hade varit möjligt att utreda och lagföra något av de allvarligare brotten, eftersom människohandel och människoexploatering innebär komplexa och resurskrävande utredningar.

³⁹ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 8 s. 26 f.

En eventuell ny straffbestämmelse bör vara subsidiär och gälla all arbetskraft

Om en ny straffbestämmelse om arbetskraftsexploatering införs bör det nya brottet vara subsidiärt i förhållande till människohandel och människoexploatering. Vidare bör brottsofferperspektivet och Sveriges internationella åtaganden på människohandelsområdet beaktas särskilt i den fortsatta beredningen av förslaget.

Vidare finns det enligt delegationens mening mycket som talar för att en eventuell ny straffbestämmelse om exploatering av arbetskraft bör omfatta exploatering av all arbetskraft. Även om utländska arbetstagare ofta är särskilt utsatta exploateras även inhemsk arbetskraft. En sådan straffbestämmelse bör därför placeras i brottsbalken. Det kan framstå som naturligt att placera en sådan bestämmelse i kapitel 4, efter straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering. Det bör dock noteras att kapitel 4 handlar om brott mot frihet och frid. Högsta domstolen har i en dom från 2022 uttalat att vad som är exploatering får bedömas mot bakgrund av straffbestämmelsens syfte, att sanktionera beteenden som utgör angrepp på annans frihet, frid och mänskliga värdighet. För att människoexploatering ska föreligga måste gärningen därför enligt domstolen ha ett inte obetydligt inslag av integritetskränkning.⁴⁰ Det har framförts att detta krav på integritetskränkning har inneburit tolkningsproblem.⁴¹

Närmare om en översyn av straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering

När det gäller straffbestämmelsen om människoexploatering finns det enligt delegationen anledning att överväga förändringar av bestämmelsen som skulle underlätta att utreda och lagföra sådana brott. Här kan särskilt nämnas ett förslag från Byggmärknadskommisionen om att ersätta det i dag gällande rekvisitet, att villkoren ska vara uppenbart orimliga, med att villkoren är uppenbart oskäliga. Enligt en forskningsstudie finns det tolkningsproblem rörande rekvisitet och domstolarna anser sällan att rekvisitet är uppfyllt.⁴² Här

⁴⁰ Högsta domstolens dom den 15 februari 2022 i mål nr B 1770-21 (NJA 2022 s. 23).

⁴¹ Jämställdhetsmyndigheten (2024a), s. 7, jfr Johansson (2024), s. 9 och 20 f.

⁴² Johansson (2024), s. 21 och Jämställdhetsmyndigheten (2024a), s. 8.

finns också skäl att erinra om den danska straffbestämmelsen menneskeudnyttelse (kan översättas till ”människoutnyttjande”) där det i propositionen, till stöd för rättstillämpningen, har tydliggjorts vad som kan anses vara arbete under uppenbart orimliga villkor. Bestämmelsen finns närmare beskriven i ett av delegationens tidigare betänkanden.⁴³

Enligt delegationens mening finns det som tidigare nämnts också skäl att se över straffbestämmelsen om människohandel, bland annat i syfte att underlätta för rättsväsendet att utreda och lagföra sådana brott⁴⁴. I det sammanhanget vill delegationen göra medskicket att en förändring av kravet på avsiktsuppsåt skulle kunna vara ett sätt att åstadkomma bättre förutsättningar för lagföring av människohandelsbrottet.

En sådan översyn bör dock genomföras av någon annan än delegationen. Delegationen har, bland annat mot bakgrund av det breda uppdrag delegationen har, begränsade resurser att göra en lika omfattande utredning av människohandelsområdet som skulle kunna göras av en utredning som tillsätts för enbart detta ändamål. Det kan noteras att brottet människohandel även gäller för andra ändamål än tvångsarbete och alltså inte alltid har någon direkt koppling till arbetslivet och vad som kan kallas delegationens kärnområden.

I sammanhanget kan nämnas att det 2024 har antagits ett direktiv om revidering av EU:s människohandelsdirektiv, som ska vara genomfört senast den 15 juli 2026.⁴⁵

Sammanfattning

Sammanfattningsvis lämnar delegationen inte några författningsförslag i fråga om den straffrättsliga regleringen av arbetskraftsexploatering. Det bör tas ett brett grepp om lagregleringen om arbetskraftsexploatering som inkluderar en översyn av straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering. Om nya straffbestämmelser införs är det viktigt att de är utformade på ett ändamålsenligt sätt.

⁴³ SOU 2023:8, s. 260.

⁴⁴ Detta har också föreslagits av Jämställdhetsmyndigheten, se Jämställdhetsmyndigheten (2024a).

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 av den 13 juni 2024 om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer.

Det finns dock skäl för delegationen att analysera om andra, bland annat straffrättsliga, åtgärder bör vidtas för att stärka utsatta arbetstagares ställning. Det kan exempelvis handla om straffrättsliga bestämmelser som tar sikte på att arbetstagare ska få och kunna tillgodo-göra sig den lön de har rätt till. Delegationens överväganden i denna del redovisas i det följande.

6.4.4 En reglering om lönestöld enligt norsk modell?

Delegationens bedömning: Det är inte lämpligt att i Sverige införa straffbestämmelser om lönestöld enligt norsk förebild.

Skälen för delegationens bedömning

Kort om den norska regleringen om lönestöld

Ett centralt problem kopplat till arbetslivskriminalitet är att arbetstagare inte i praktiken får de anställningsvillkor, exempelvis om lön och andra ersättningar, som de har rätt till enligt ett kollektivavtal eller anställningsavtal. Arbetsgivaren kan antingen underlåta att betala ut den avtalsenliga lönen eller använda upplägg som går ut på att arbetstagaren visserligen inledningsvis får rätt lön, men vid en senare tidpunkt betalar tillbaka delar av den till arbetsgivaren.

När den här typen av problematik diskuteras i Sverige hänvisas inte sällan till den norska regleringen om något som benämns lönnstyveri, vilket på svenska bör kunna översättas till lönestöld.⁴⁶ Bestämmelserna infördes den 1 januari 2022 och återfinns i den norska straffeloven, i kapitel 30 om ”bedrageri, skattesvik og liknende økonomisk kriminalitet”.

Bestämmelserna innebär att det under vissa förutsättningar är straffbart för arbetsgivare att underlåta att betala ut lön, semesterersättning eller annan ersättning som en arbetstagare har rätt till grundat på avtal, föreskrift eller lag. För straffbarhet krävs – fritt översatt – att försummelsen att betala ut lönen har varit otillbörlig och att syftet har varit att skaffa sig eller någon annan en oerättigad vinning.

⁴⁶ §§ 395 och 396 straffeloven.

Den som har gjort sig skyldig till lönestöld döms till böter eller fängelse i som mest två år. Är brottet grovt är maximistrafvet i stället sex års fängelse. Vid bedömningen av om det handlar om grovt brott ska beaktas om överträdelsen rör betydande värden, har en systematisk eller organiserad prägel eller om den på andra grunder är särskilt kränkande eller samhällsfarlig.

Frågan om det i Sverige bör införas en reglering som hämtar inspiration från den norska regleringen om lönestöld har lyfts i olika sammanhang. Frågan berördes bland annat i Bygghandelskommissionens slutrapport och i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8).⁴⁷

En generell bestämmelse om lönestöld bedöms inte vara lämplig

Enligt den norska regleringen om lönestöld kan det alltså vara straffbart att inte betala ut lön som arbetstagaren har rätt till, oavsett hur själva lönevillkoren är reglerade. Om förpliktelsen att betala en viss nivå på lönen följer av kollektivavtal saknar det betydelse om lönevillkoret finns i ett civilrättsligt bindande kollektivavtal eller om villkoret är allmängiltigförklarat och därför ska tillämpas enligt lag.⁴⁸

Vid en bedömning av lämpligheten i att införa en reglering som tar sin utgångspunkt i den norska ska inledningsvis noteras att de svenska och norska arbetsmarknadsmodellerna skiljer sig åt i väsentliga avseenden. I Norge finns – till skillnad från i Sverige – system med allmängiltigförklaring av kollektivavtal, vilket innebär att det i riskbranscher i regel finns tydliga lönenivåer som alla arbetsgivare i branschen enligt lag är skyldiga att betala.⁴⁹ Att inte betala den minsta lön som gäller enligt ett allmängiltigförklarat kollektivavtal är i sig straffbart enligt den norska allmenngjøringsloven, med fängelse i straffskalan.⁵⁰

I Norge är det vidare sedan länge straffbart för arbetsgivare eller företrädare för arbetsgivare att inte uppfylla vissa förpliktelser i anställningsförhållandet, exempelvis att inte betala ut övertidsersätt-

⁴⁷ Bygghandelskommissionen (2022), s. 139 f. och SOU 2023:8, s. 294.

⁴⁸ Se om allmängiltigförklaring av kollektivavtal avsnitt 6.4.2.

⁴⁹ Angående Norges system med allmängiltigförklaring av kollektivavtal, se SOU 2022:36, s. 198 f.

⁵⁰ Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v, se § 15.

ning enligt lag eller att inte betala ut en i och för sig korrekt lön i rätt tid.⁵¹ Det är en väsentlig skillnad mot Sverige, där överträdelser av den typen av villkor uteslutande hanteras i civilrättsliga tvister mellan arbetsmarknadens parter eller parterna i anställningsavtalet.

En svensk reglering om lönestöld motsvarande den norska skulle innebära att det inom ramen för ett straffrättsligt förfarande i vissa fall skulle behöva utredas i detalj vilken lön arbetstagaren har haft rätt till. Det innebär att åklagare när de utreder brott och de allmänna domstolarna när de dömer i mål om lönestöld skulle kunna komma att behöva ägna sig åt att i detalj tolka villkor om lön och andra ersättningar i bland annat kollektivavtal. En sådan ordning skulle inte ligga särskilt väl i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen, där parterna själva har ansvaret att tolka innehållet i kollektivavtalen och där eventuella kollektivavtalstvister ytterst avgörs i Arbetsdomstolen.

En bestämmelse om lönestöld motsvarande den norska skulle inte komma åt fall där lönen enligt ett anställningsavtal är med svenska mått mätt låg, så länge arbetsgivaren betalar lön i enlighet med anställningsavtalet. Den norska regleringen om lönestöld innebär inget skydd i fråga om nivån på lönen. Den tar sikte på den situationen att arbetsgivaren har brustit vid utbetalningen av den lön som arbetstagaren har tjänat in. Metoden som Norge använder för att säkerställa en viss nivå på lönen är allmängiltigförklaring av kollektivavtalsvillkor om minimilön i riskbranscher.

Det är vidare tveksamt om en straffbestämmelse om lönestöld med förebild i den norska skulle vara särskilt effektiv när det gäller förfaranden där arbetstagaren betalar tillbaka lön till arbetsgivaren, se avsnitt 3.2.6 samt nedan avsnitt 6.4.5. Det handlar i sådana fall ofta om ett skenförfarande, där den lön som arbetstagaren faktiskt får behålla kan vara den som han eller hon från början har räknat med och kanske till och med har avtalat om med arbetsgivaren. I sådana fall kan det i förhållande till en reglering om lönestöld vara svårt att fastställa vilken lön arbetstagaren faktiskt har haft rätt till.

Det ska tilläggas att den norska regleringen om lönestöld i en nyligen publicerad studie från Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI) i Finland har konstaterats inte ha varit särskilt effektiv, där särskilt bevissvårigheter av de rättstvårdande myndigheterna har uppgetts

⁵¹ § 19-1 läst mot § 10-6 respektive § 14-15 arbeidsmiljøloven.

ligga bakom att en mycket stor andel av de fall som har utretts har lagts ned utan att leda till åtal. Endast ett av 250 registrerade fall hade när studien genomfördes lett till fällande dom.⁵²

Mot den nu tecknade bakgrunden anser delegationen att det inte är lämpligt att lägga fram förslag om en sådan generell straffbestämelse om lönestöld som finns i norsk rätt. En straffrättslig bestämelse som blir tillämplig i samtliga fall där arbetsgivaren bryter mot sin civilrättsliga förpliktelse att betala ut lön skulle vara främmande för det svenska rättssystemet.

Däremot kan den norska bestämmelsen utgöra inspiration även för svenskt vidkommande, särskilt när det gäller möjligheten att komma åt företeelser som syftar till att minska arbetskraftskostnaderna genom att på ett otilbörligt sätt kringgå kollektivavtal och svenska regler som trots allt finns när det gäller att säkerställa att arbetsgivare tillämpar en viss nivå på bland annat lön och andra ersättningar (se särskilt avsnitt 6.4.5 om frågan om ett förbud mot återbetalning av lön i vissa fall).

6.4.5 Förbud mot återbetalning av lön i vissa fall?

Delegationens bedömning: Det finns skäl att överväga att införa en reglering med innebörd att den som träffar överenskommelse med en arbetstagare om att lön och andra ersättningar ska betalas tillbaka i efterhand eller att kvittning ska ske mot framtida lön ska dömas till en straffrättslig påföljd, om en återbetalning eller kvittning enligt avtalet skulle innebära en oerättigad vinst för arbetsgivaren. Det bör övervägas om ett avtalsvillkor om sådan återbetalning eller kvittning ska vara ogiltigt och om den som har tagit emot en återbetalning eller kvittat ett belopp enligt avtalet ska vara skyldig att betala tillbaka beloppet till arbetstagaren.

⁵² HEUNI (2024), s. 92.

Skälen för delegationens bedömning

Bakgrund

Ett upplägg som har berörts bland annat i delegationens delbetänkanden och i inledningen till detta kapitel är att arbetstagare i efterhand betalar tillbaka delar av en tidigare utbetald ersättning till arbetsgivaren.⁵³ Upplägget kan ha inslag av hot och andra påtryckningsmedel från arbetsgivarens sida men det kan också från början mellan arbetsgivaren och arbetstagaren ha träffats en överenskomst om att en viss del av en utbetald lön ska återbetalas efter en viss tid eller att avdrag motsvarande en del av en tidigare utbetald lön dras av vid en senare löneutbetalning.

Upplägget innebär att arbetsgivaren på ytan ser ut att följa lagar och avtal, medan verkligheten är en annan. Det kan syfta till att vilseleda Migrationsverket i fall där det krävs arbetstillstånd och därmed en viss nivå på lönen för arbetstagaren, se vidare avsnitt 6.5 och 6.6. Det kan syfta till att vilseleda arbetstagarorganisationer i fall där arbetsgivaren har tecknat kollektivavtal som ger arbetstagaren rätt till en viss nivå på lönen och andra ersättningar. Det kan syfta till att vilseleda upphandlande myndigheter i fall där det finns kontraktsvillkor om att en viss nivå på lön ska tillämpas när den upphandlade tjänsten utförs, se nedan avsnitt 6.14.

Förfaranden där arbetstagare i efterhand återför en utbetald lön till arbetsgivaren kan vidare vara en del i upplägg som utgör människoexploatering. I sådana fall betalar arbetsgivaren en lön som verkar rimlig, men genom att arbetstagaren sedermera återför lön till arbetsgivaren kan arbetet i praktiken utföras till villkor som är uppenbart orimliga. Eftersom återföringen av lön sker dolt för de rättsvårdande myndigheterna undviker arbetsgivaren att ställas till svars för brottet människoexploatering.

Det kan finnas ett behov av lagstiftning

Det finns skäl att se mycket allvarligt på förfaranden där arbetstagare inte får behålla den lön som har betalats ut till dem i syfte att vilseleda olika relevanta aktörer. Sådana förfaranden är på ett systematiskt och utstuderat sätt ägnade att lura de myndigheter och organisa-

⁵³ Se SOU 2024:14, s. 198 med hänvisningar.

tioner som har till uppgift att övervaka och kontrollera att villkor och regler kring arbets- och anställningsvillkor i Sverige efterlevs. Det gäller enligt delegationens uppfattning oavsett om arbetstagaren själv medverkar i upplägget eller om återbetalningen eller en senare kvittning av lön sker ofrivilligt och kanske med hot om våld eller repressalier från arbetsgivarens sida.

Som bland andra Bygghandelskommissionen konstaterade i sin slutrapport finns det redan i dag flera straffrättsliga regler i svensk rätt som bör vara tillämpliga i många av de situationer där lön återförs till arbetsgivaren på ett otillbörligt sätt, det vill säga i fall där det inte handlar om legitima krav från arbetsgivarens sida och fall där det inte är tillåtet med kvittning av lön.⁵⁴ Exempelvis skulle vissa bestämmelser som rör tillgreppsbrott i 8 kap. brottsbalken kunna aktualiseras om arbetsgivaren tar tillbaka en del av en tidigare utbetald lön på ett sätt som leder till skada för arbetstagaren, bland annat stöld enligt 8 kap. 1 § brottsbalken eller – om det förekommer våld eller hot om våld som ett led i tillgreppet – rån enligt 8 kap. 5 § brottsbalken. Också exempelvis vissa bestämmelser i brottsbalkens 9 kap. om bedrägeri och utpressning bör kunna bli tillämpliga i fall där arbetsgivaren utan rättslig grund kräver tillbaka lön.

Kvar som oreglerade torde mot den bakgrunden egentligen endast vara förfaranden där återföringen av lön till arbetsgivaren sker enligt en överenskommelse med arbetstagaren, det vill säga där arbetstagaren själv medverkar i upplägget. Anledningen till det kan vara att arbetstagaren kanske själv är nöjd med den lön som blir kvar eller att det är viktigare för arbetstagaren att han eller hon får ett arbetstillstånd i Sverige än att de arbets- och anställningsvillkor som varit en förutsättning för ett sådant tillstånd tillämpas i praktiken. Att arbetstagaren medverkar i upplägget kan givetvis också bero på att han eller hon har en svag ställning i förhållande till arbetsgivaren och därför kanske känner en viss press, utan att det handlar om ett beteende från arbetsgivarens sida som kan angripas med stöd av brottsbalkens bestämmelser.

Skulle en arbetstagar av någon anledning själv vilja angripa ett avtal om återbetalning av lön i nu relevanta situationer kan han eller hon åberopa avtalslagens ogiltighets- eller jämningsregler. Har arbetstagaren vid avtalets ingående blivit utsatt för tvång, hot eller

⁵⁴ Bygghandelskommissionen (2022), s. 144.

vilsledande skulle avtalet kunna ogiltigförklaras på den grunden.⁵⁵ Själva innehållet i avtalet skulle kunna jämkas eller ogiltigförklaras som oskäligt med stöd av 36 § avtalslagen.

Däremot saknar det allmänna i dag möjlighet att gripa in i situationer där arbetsgivaren och arbetstagaren har träffat avtal om återbetalning av lön och där syftet är att kringgå gällande regelverk och avtal.

Ett sätt att ge det allmänna en möjlighet att agera i dessa fall skulle vara att göra det straffbart att träffa överenskommelser om återföring av lön som inte har sin bakgrund i legitima och befogade krav från arbetsgivarens sida. Det är ovanligt men inte utan motsvarighet i svensk rätt att ett ingående av avtal mellan två rättssubjekt straffbeläggs. På bostadshyresmarknaden är det exempelvis straffbelagt att begära, träffa avtal om eller ta emot en särskild ersättning för att upplåta en bostadslägenhet eller för att överlåta hyresrätten till en sådan lägenhet, se 12 kap. 65 § jordabalken. Ett avtalsvillkor om särskild ersättning är ogiltigt och den som har tagit emot en särskild ersättning är skyldig att lämna tillbaka det han eller hon har tagit emot. Också den som lämnar en särskild ersättning för att hyra eller förvärva hyresrätten till en bostadslägenhet kan straffas, se 12 kap. 65 b § jordabalken.

Det är vidare straffbart att skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, det vill säga att köpa en sexuell tjänst, se 6 kap. 11 § brottsbalken. I det fallet är det alltså endast den ena parten i avtalet som kan straffas.

Frågan är dock vilken betydelse ett förbud i nu aktuella fall skulle få i praktiken. Förbudet skulle rikta sig mot parter som vill träffa ett avtal. Antalet fall där det över huvud taget kommer fram att det finns ett otillbörligt avtal om återbetalning kan förväntas bli få, eftersom det i praktiken normalt förutsätter att någon av parterna blottlägger att avtalet finns. En lagstiftning skulle sannolikt kunna få mer av ett signalvärde än någon påtaglig praktisk betydelse.

Enligt delegationens uppfattning är dock problemet med återbetalning och kvittning av lön och andra ersättningar i vad som kan kallas otillbörliga syften ett så allvarligt problem kopplat till arbetslivskriminalitet att det finns skäl att överväga en reglering som innebär att det allmänna kan ingripa mot vissa avtal om sådan återföring av lön till arbetsgivaren. Genom ett särskilt förbud mot förfaranden

⁵⁵ Se 28 och 30 §§ avtalslagen.

av detta slag skulle tydliggöras hur allvarligt det allmänna ser på denna typ av upplägg och ett förbud skulle kunna få en viss preventiv effekt mot att uppläggen används.

Delegationen har inte haft utrymme att fullt ut utreda frågan

Delegationen har inte haft utrymme att göra sådana överväganden som krävs för att kunna lägga fram genomarbetade förslag på sådana åtgärder som diskuteras ovan. De frågor som diskuteras rör det straffrättsliga området, vilket ställer särskilda krav på analys och motive-ring utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Frågorna har också i övrigt en komplex inramning. Det behöver exempelvis analyseras hur ett straffrättsligt sanktionerat förbud mot överenskommelser om otillbörlig återföring av lön från arbetstagaren till arbetsgivaren förhåller sig till bestämmelserna i lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt (kvittningslagen). Ytterligare och fördjupade överväganden än de delegationen har haft utrymme för behöver vidare göras såväl när det gäller behovet av en reglering som vilket genomslag en reglering på området kan förväntas få i praktiken.

Delegationen lägger mot den bakgrunden inte fram några förslag på området, men anser att det kan finnas skäl för lagstiftaren att närmare överväga frågan om det bör införas ett förbud mot förfaranden där arbetstagare på ett otillbörligt sätt betalar tillbaka en tidigare utbetald lön till arbetsgivaren. I det följande redogörs för några hållpunkter för hur en reglering enligt delegationens uppfattning skulle kunna utformas.

Hur en reglering skulle kunna utformas

Som har konstaterats ovan bör en reglering ta sikte på upplägg som arbetstagaren själv är delaktig i men som innebär att arbetsgivaren på ett för det allmänna oacceptabelt sätt berikar sig på arbetstagarrens bekostnad. En reglering bör enligt delegationens uppfattning vara av straffrättslig natur och kriminalisera förfaranden där en arbetsgivare har som upplägg att vilseleda staten och arbetstagarorganisationer genom att med en arbetstagare komma överens om att en del av en utbetald lön åter kommer arbetsgivaren till godo. Det bör sakna betydelse om överenskommelsen innebär att ett visst

belopp ska betalas tillbaka i form av exempelvis kontanter eller om det ska ske en kvittning av beloppet vid en framtida utbetalning av lön till arbetstagaren.

Skäl talar för att en reglering om ett straffrättsligt sanktionerat förbud mot vissa avtal om återbetalning eller kvittning av lön bör tas in i en helt ny lag, bland annat eftersom det vid sidan av själva förbudsregeln bör finnas andra regler, exempelvis om överenskommelsens giltighet. Det är svårt att hitta en systematiskt sett lämplig placering av en ny lagreglering i befintlig lagstiftning, exempelvis i brottsbalken. Det behöver också noggrant analyseras hur en sådan reglering förhåller sig till annan straffrätt och krav på rättssäkerhet.

En reglering bör träffa bara sådana fall där en överenskommelse om återbetalning eller kvittning framstår som otillbörlig, genom att den ger sken av att en viss lön betalas ut medan verkligheten är en annan. En arbetsgivare kan ha fullt legitima skäl för att kräva tillbaka en viss del av en tidigare utbetald lön, exempelvis om det på grund av ett löneadministrativt misstag har betalats ut en för stor summa till arbetstagaren. Har arbetsgivaren en fordran mot arbetstagaren finns i kvittningslagen särskilda regler för hur kvittning av fordran får ske mot framtida lön.

Som avgränsning av det straffbara området skulle kunna gälla att överenskommelser om återbetalning eller kvittning av lön ska vara straffbara i fall där återbetalningen eller kvittningen enligt avtalet skulle innebära en oberättigad vinst för arbetsgivaren. Här skulle alltså inspiration kunna hämtas från den norska regleringen om lönestöld där ett liknande rekvirit gäller för att en bristande löneutbetalning ska vara straffbar, se avsnitt 6.4.4. I förarbetena till de norska bestämmelserna anges att frihet från straff vid utebliven löneutbetalning bör förutsätta att konkreta omständigheter talar för att arbetsgivaren inte har haft något syfte att berika sig själv på arbetstagarens bekostnad och att motivet bakom den bristande löneutbetalningen vid en samlad bedömning framstår som hederlig.⁵⁶

Det bör vara arbetsgivaren som ska kunna straffas enligt bestämmelsen, inte arbetstagaren. Även om arbetstagaren har accepterat villkoren i ett avtal om återbetalning kan han eller hon ha gjort det under viss press eller på grund av att han eller hon har en svag ställning i förhållande till arbetsgivaren. Omständigheterna kan mycket

⁵⁶ Prop. 153 L (2020 – 2021) Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet) s. 25.

väl vara sådana att arbetstagaren i och för sig skulle kunna angripa avtalets giltighet med stöd av avtalslagen, men av olika anledningar har avstått från att göra det.

Det bör uttryckligen regleras att villkoren i ett avtal som det för arbetsgivare är straffbart att ingå med arbetstagaren är ogiltiga, enligt förebild i den ovan berörda bestämmelsen i jordabalken om avtal om att mot ersättning bland annat ge någon ett hyresrättsavtal. Precis som i den lagen bör det också finnas regler om att belopp som med stöd av avtalet har återgått till arbetsgivaren i form av återbetalning eller kvittning ska betalas tillbaka till arbetstagaren.

I straffskalan bör finnas böter men också fängelse, förslagsvis i högst ett år.

6.4.6 Frågor kopplade till utstationerade arbetstagares villkor

Delegationens bedömning: Det kan finnas anledning att på olika sätt stärka skyddet för utstationerade arbetstagares villkor. Områden som har diskuterats gäller skadeståndsnivån vid kollektivavtalsbrott vid utstationering och en stärkt rätt till villkor i kollektivavtal. Det har dock inte funnits skäl eller utrymme att inom ramen för detta betänkande lägga fram förslag om ändringar i regleringen som omgärdar villkoren för utstationerade arbetstagare.

Skälen för delegationens bedömning

Inledning

Det EU-rättsliga regelverket kring vilka arbets- och anställningsvillkor som ska tillämpas vid så kallad utstationering av arbetstagare har genom åren orsakat diskussioner och debatt både i Sverige och på EU-nivå. Vad utstationering är berörs i avsnitt 3.2.5. Lite förenklat menas med utstationering att ett tjänsteföretag som är etablerat i ett land sänder arbetstagare till ett annat land för att arbeta inom ramen för företagets tjänsteutövning där. Som exempel kan nämnas att ett polskt byggföretag sänder sina polska arbetstagare för att arbeta på en svensk byggarbetsplats där företaget har uppdrag som entreprenör.

EU:s utstationeringsdirektiv⁵⁷ syftar till att det ska vara förutsebart för tjänsteutövare som utnyttjar den fria rörligheten för tjänster inom EU vilka villkor och därmed vilka kostnader för arbetskraften som är förenade med att utföra en tjänst i en viss medlemsstat. Det syftar samtidigt till att tjänsteföretag på den gemensamma tjänstemarknaden inte tillåts konkurrera genom att tillämpa arbets- och anställningsvillkor på vissa områden – bland annat om lön – som i värdlandet för utstationeringen framstår som otillbörligt låga. Därigenom motverkas så kallad social dumpning, med vilket i detta sammanhang menas att villkoren i ett medlemsland pressas nedåt på grund av den konkurrens företag i landet utsätts för av tjänsteföretag från länder med lägre arbetskraftskostnader.

De krav som utstationeringsdirektivet ställer på medlemsstaterna är – förenklat – att se till att utstationerande företag vid en utstationering tillämpar värdlandets villkor på ett antal uppräknade områden, som lön och vissa ersättningar, minsta antalet semesterdagar, längsta arbetstid och kortaste vilotid. Villkorstyperna som omfattas av direktivet brukar kallas ”den hårda kärnan”.⁵⁸

Vissa av villkorstyperna i utstationeringsdirektivets ”hårda kärna” regleras i Sverige uteslutande i kollektivavtal, exempelvis villkor om lön och andra ersättningar. Det svenska genomförandet av direktivet bygger därför på att svenska arbetstagarorganisationer ska teckna kollektivavtal med den utländska tjänsteutövare som utstationerar arbetstagare här för att på det sättet se till att en ”svensk” nivå på villkoren tillämpas. Ytterst har arbetstagarorganisationerna rätt att vidta stridsåtgärder för att få till stånd sådana kollektivavtal, dock med vissa begränsningar i fråga om vilka villkor som får genomdrivas.⁵⁹ Bara villkor som omfattas av utstationeringsdirektivets ”hårda kärna” får genomdrivas med stöd av stridsåtgärder. Den delen av utstationeringslagstiftningen brukar kallas för lex Laval. Begränsningen enligt lex Laval gäller dock bara när stridsåtgärderna vidtas mot ett tjänsteföretag som är etablerat i ett annat EES-land eller i Schweiz.

Sedan utstationeringsdirektivet antogs i slutet av 1990-talet har flera ändringar i regelverket skett. År 2014 antogs ett tillämpnings-

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

⁵⁸ Artikel 3.1.

⁵⁹ Se särskilt 15, 16 och 19 §§ lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen).

direktiv⁶⁰ och 2020 antogs ett ändringsdirektiv till utstationeringsdirektivet.⁶¹ Genom ändringarna har bland annat de villkorstyper som omfattas av direktivet vidgats och exempelvis begreppet ”minimilön” har ersatts med begreppet ”lön”, något som bland andra den dåvarande svenska regeringen hade förordat i förhandlingarna. Vid långvarig utstationering, i regel utstationering som har pågått i mer än två år, ska en större del av värdlandets villkor tillämpas på den utstationerade arbetstagaren.

Utstationerade arbetstagare brukar lyftas fram som en grupp som riskerar att utsättas för exploatering, eftersom de i regel har en svag förankring i det svenska samhället och bara tillfälligt ska vistas och arbeta här. Problematiken är i princip densamma som allmänt gäller när utsatta grupper utför arbete för oseriösa företag, exempelvis att det systematiskt bryts mot ingångna kollektivavtal och andra regelverk.

Den problematik som numera särskilt brukar lyftas fram runt utstationeringsregelverket handlar om att det inte på ett korrekt sätt sker anmälningar till det så kallade utstationeringsregistret, se avsnitt 3.2.5. Frågor med anknytning till denna fråga behandlas i avsnitt 6.10. I olika sammanhang har dock även frågor kring hur man skulle kunna stärka skyddet för utstationerade arbetstagares villkor lyfts fram. I detta avsnitt redogörs för och diskuteras några av dessa frågor.

Skadeståndsnivån vid kollektivavtalsbrott vid utstationering

I avsnitt 6.5.4 behandlas frågan om det bör göras ändringar i regleringen kring skadestånd i fall där en arbetsgivare inte tillämpar sådana villkor som har varit en förutsättning för arbetstagarens arbetstillstånd.

En annan fråga som har lyfts inom ramen för delegationens arbete är om skadeståndsnivåerna vid brott mot kollektivavtal generellt sett är för låga för att verka preventivt mot vissa arbetslivskriminella

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).

⁶¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

upplägg. Frågan har också uppmärksamats av Bygghandelskommissionen, som i sin slutrapport pekade på att oseriösa utländska företag som mer eller mindre tillfälligt verkar i Sverige kan ha som upplägg att teckna hängavtal med en svensk arbetstagarorganisation men utan avsikt att i praktiken tillämpa kollektivavtalet på ett korrekt sätt.⁶² Om kollektivavtalsbrottet över huvud taget upptäcks är det verktyg som arbetstagarorganisationen har att ytterst väcka talan i Arbetsdomstolen med krav på fullgörelse och skadestånd. I fall där kollektivavtalsbrottet rör tillämpningen av kollektivavtalet på andra än organisationens medlemmar – vilket ofta är fallet när det handlar om företag och arbetstagare som bara tillfälligt befinner sig i Sverige – innebär enligt Bygghandelskommissionen bland annat Arbetsdomstolens rättspraxis kring storleken på skadestånd att företaget kan vinna på att tillämpa kollektivavtalet felaktigt även om kollektivavtalsbrottet upptäcks och skadestånd döms ut.

Bygghandelskommissionen pekade särskilt på problematiken i förhållande till situationer där utländska företag utstationerar arbetstagare i Sverige, eftersom utstationerade arbetstagare mer sällan än arbetstagare som mer stadigvarande befinner sig i Sverige går med i en svensk arbetstagarorganisation. Problematiken kring att företag i bland annat byggbranschen kan ha som upplägg att teckna kollektivavtal med en arbetstagarorganisation utan intention att sedan följa avtalets villkor berörs bland annat i avsnitt 3.2.6.

Bygghandelskommissionen ansåg mot bakgrund av sin problembeskrivning att det bör införas en särskild bestämmelse i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) med innebörd att det allmänna skadeståndet vid brott mot kollektivavtal som reglerar utstationerade arbetstagares lön alltid ska bestämmas med utgångspunkt i den vinst som arbetsgivaren har gjort genom avtalsbrottet. På så sätt skulle de ekonomiska riskerna vid överträdelser av bland annat lönevillkoren i kollektivavtal kunna bli tillräckligt stora för att verka avhållande när det gäller upplägg av det nu aktuella slaget.

Den nu beskrivna problembilden har sin bakgrund i att den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på att arbetstagare blir medlemmar i en arbetstagarorganisation och därmed själva omfattas av ett eventuellt kollektivavtal som arbetstagarorganisationen har med arbetsgivaren. Bestämmelserna i lagen (1976:580) om medbestämmande i

⁶² Bygghandelskommissionen (2022), s. 126 f. Om hängavtal, se kap. 3.2.6.

arbetslivet (medbestämmandelagen) kring kollektivavtalets rättsverkan innebär att bara medlemmarna i en avtalsslutande organisation i egenskap av part i avtalet kan åberopa rättigheter direkt grundade på kollektivavtalet.

Arbetsgivare är dock i förhållande till den avtalsslutande arbetstagarorganisationen normalt skyldiga att tillämpa kollektivavtalsvillkoren även på arbetstagare som inte är medlemmar i organisationen, men som arbetar inom kollektivavtalets tillämpningsområde. Gör arbetsgivaren inte det innebär det normalt ett brott mot det som i domstolspraxis kallas en ”tyst klausul” i kollektivavtalet och arbetsgivaren kan bli skyldig att betala skadestånd för kollektivavtalsbrott enligt medbestämmandelagens skadestandsregler. Det är i sådana fall så kallat allmänt skadestånd som aktualiseras, det vill säga ersättning för skada av annan än rent ekonomisk betydelse.⁶³ Om kollektivavtalsbrottet hade rört tillämpningen av villkoren på arbetstagarorganisationens medlemmar hade ett allmänt skadestånd aktualiserats även i förhållande till var och en av dessa, eftersom de själva genom medlemskapet i arbetstagarorganisationen är part i avtalet.

I utstationeringslagen finns en särskild skadestandsbestämmelse för det fall arbetsgivarens avtalsbrott rör ett kollektivavtal som har tillkommit efter varsel om eller vidtagna stridsåtgärder.⁶⁴

Det kan säkerligen uppstå situationer där ett företag som genom en dom har konstaterats bryta mot ett kollektivavtal visar sig ha vunnit ekonomiskt på kollektivavtalsbrottet trots ett utdömt skadestånd. Redan enligt gällande rättspraxis är emellertid en utgångspunkt vid bedömningen av skadeståndets storlek att skadeståndet som sanktion effektivt ska verka avhållande mot brott mot lag och avtal. I en relativt nyligen meddelad dom från Arbetsdomstolen – som för övrigt handlade just om tillämpningen av kollektivavtalsvillkor på utstationerade arbetstagare – uttalade domstolen följande.⁶⁵

En viktig princip har angetts vara att det inte i något fall ska te sig lönsamt för en arbetsgivare att sätta arbetstagarnas rätt åt sidan från vad lag och avtal innehåller (se bl.a. prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 302). I enlighet med detta synsätt har Arbetsdomstolen i några fall dömt ut allmänt skadestånd med ett belopp beräknat på den vinst som arbetsgivaren beräknats ha gjort genom en oriktig tillämpning av regler om

⁶³ Se 55 § medbestämmandelagen och avsnitt 6.5.4.

⁶⁴ Se 48 § utstationeringslagen.

⁶⁵ AD 2021 nr 43.

övertidsersättning (se AD 2018 nr 78 med däri gjorda hänvisningar). Av domstolens praxis framgår emellertid att skadeståndsbedömningen även i situationer där det är visat att arbetsgivaren gjort en förtjänst genom en oriktig lag- eller avtalstillämpning, på sedvanligt sätt måste ske efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i målet (se AD 1978 nr 78 med däri gjorda hänvisningar).

Det är alltså redan i dag en utgångspunkt vid bedömningen av storleken på det allmänna skadestånd som ska betalas av arbetsgivaren vid ett kollektivavtalsbrott att arbetsgivaren inte ska tillåtas tjäna på att medvetet bryta mot kollektivavtal. Även om det – som Byggnadsmarknadscommissionen har pekat på – kan finnas enskilda fall där skadeståndets storlek skulle kunna hävdas ha bestämts till ett för lågt belopp saknas enligt delegationen skäl att i detta sammanhang lägga fram förslag på området.

Det ska också noteras att frågan om skadeståndsnivåerna i nu aktuella fall bör kunna uppstå även i fall där det inte handlar om utstationering av arbetstagare, det vill säga i fall där utstationeringslagen inte är tillämplig. Om det utifrån en djupare analys skulle bedömas finnas ett behov av att förändra regleringen kring hur storleken på allmänna skadestånd vid kollektivavtalsbrott bestäms bör frågan alltså kunna behöva angripas från ett bredare perspektiv än genom att överväga ändringar bara i utstationeringslagen, något som delegationen inte har haft utrymme för med hänsyn till den tid och de resurser som har stått till förfogande.

En stärkt rätt till villkor i kollektivavtal?

Som en del av den tidigare berörda reglering som kallas lex Laval gäller att svenska arbetstagarorganisationer är skyldiga att till Arbetsmiljöverket ge in kollektivavtalsvillkor som organisationen har bedömt vara sådana som får krävas med stöd av stridsåtgärder mot utstationerande företag i syfte att reglera villkoren för utstationerade arbetstagare.⁶⁶ På så sätt ska det bli förutsebart för tjänsteföretag inom EES och i Schweiz vilka villkor och därmed vilka kostnader för arbetskraften som kan aktualiseras vid en tjänsteutövning i Sverige. Villkor som ges in till Arbetsmiljöverket med stöd av utstationeringsregleringen kallas ibland för utstationeringskollektivavtal.

⁶⁶ 25 § utstationeringslagen.

När väl ett kollektivavtal tecknas – med eller utan stöd av stridsåtgärder – kan de utstationerade arbetstagarna ha en på visst sätt starkare rätt till kollektivavtalsvillkoren än vad som annars gäller enligt svensk arbetsrätt, se avsnitt 6.5.4. Utstationerade arbetstagare har nämligen själva en individuell rätt till villkoren i ett kollektivavtal som reglerar deras villkor utan att själva vara med i den svenska arbetstagarorganisation som har tecknat avtalet med arbetsgivaren.⁶⁷ Rätten gäller dock bara sådana villkor i avtalet som arbetstagarorganisationen har eller skulle ha haft rätt att kräva med stöd av stridsåtgärder, det vill säga villkor som kan härledas till utstationeringsdirektivets ”hårda kärna” och som alltså ska finnas i sådana utstationeringskollektivavtal som ges in till Arbetsmiljöverket.

Tecknas inget kollektivavtal med en utstationerande arbetsgivare har emellertid utstationerade arbetstagare inte någon bättre rätt till vissa arbets- och anställningsvillkor än andra arbetstagare i Sverige som arbetar för arbetsgivare som saknar kollektivavtal. Det förtjänar att understrykas att utstationeringslagen – som genomför utstationeringsdirektivet i Sverige – inte ger utstationerade arbetstagare någon rätt till en viss lön i Sverige. Som den svenska arbetsmarknadsmodellen fungerar krävs även vid utstationering att det kommer till stånd ett kollektivavtal för att arbetsgivaren ska vara skyldig att tillämpa en lön och villkor om andra ersättningar på en ”svensk” nivå på de utstationerade arbetstagarna.

Det har i några sammanhang – bland annat i Bygghandelskommissionens slutrapport – diskuterats huruvida utstationerade arbetstagare alltid enligt lag bör kunna åberopa sådana arbets- och anställningsvillkor som svenska fackliga organisationer har gett in till Arbetsmiljöverket, det vill säga villkoren i ett utstationeringskollektivavtal. Kartläggningar som Bygghandelskommissionen låtit utföra hade visat på brister när det gäller nivån på de löner som betalas av utländska företag när de verkar i Sverige.⁶⁸ Problematiken hade konstaterats finnas både när ett kollektivavtal i och för sig gäller och när det helt saknas ett sådant kollektivavtal.

Just för utstationerade arbetstagare finns alltså ett system som innebär att arbetstagarorganisationerna ska ha gjort en bedömning av vilka villkor som är relevanta i fall där en utstationerande arbetsgivare inte frivilligt tecknar ett kollektivavtal med andra villkor, exem-

⁶⁷ 21 § utstationeringslagen.

⁶⁸ Bygghandelskommissionen (2022), s. 35 f.

pelvis ett hängavtal till det aktuella branschavtalet. I det så kallade utstationeringskollektivavtal som ska finnas hos Arbetsmiljöverket finns vad som kan sägas vara den lägsta nivå på villkoren som tjänsteföretag inom EES och i Schweiz kan räkna med att behöva tillämpa på sina arbetstagare under en utstationering i Sverige. Den nivån skulle enligt delegationens uppfattning i och för sig kunna vara lämplig att utgå från som ett skydd som utstationerade arbetstagare alltid skulle kunna åberopa, exempelvis i en lönetvist med sin arbetsgivare.

Det skulle kunna hävdas att det från de utstationerade arbetstagarnas utgångspunkter kan te sig slumpartat i vilken utsträckning de ges rätt att åberopa svenska kollektivavtalsvillkor. Tecknas ett kollektivavtal kan arbetstagaren åberopa villkor motsvarande de som ska finnas i ett relevant utstationeringskollektivavtal, utan att behöva ansluta sig till den svenska arbetstagarorganisationen. Tecknas inte något kollektivavtal alls saknas i princip en lägsta nivå för villkoren under utstationeringen.

Att genom lag ge arbetstagare rätt till vissa kollektivavtalsvillkor utan att det har träffats ett kollektivavtal mellan arbetsgivaren och en svensk arbetstagarorganisation skulle dock i praktiken innebära att villkoren allmängiltigförklaras, låt vara bara för utstationerade arbetstagare och bara i fråga om villkor som utstationerade arbetstagare redan enligt dagens regler i vissa fall har en möjlighet att åberopa utan att själva vara medlemmar i den avtalsslutande arbetstagarorganisationen.

Konsekvenserna för den svenska arbetsmarknadsmodellen av en sådan systematiskt sett avvikande reglering är svårbedömda. Delegationen bedömer att det för närvarande inte finns anledning att närmare analysera frågan och göra överväganden kring om det bör införas en stärkt rätt till kollektivavtalsvillkor för utstationerade arbetstagare och hur regleringen i så fall bör utformas. Här vill dock delegationen – liksom Bygghandelskommissionen i fråga om byggbranschen – understryka vikten av att arbetsmarknadens parter fortsatt arbetar för att arbetsmarknadsmodellen når fram till så många utstationerade arbetstagare som möjligt, både genom att se till att kollektivavtal sluts med utstationerande arbetsgivare och genom att värva medlemmar också bland arbetstagare som endast tillfälligt arbetar i Sverige.

Det kan i sammanhanget också nämnas att frågan har diskuterats på ett särskilt sätt när det gäller transportbranschen. Det finns sär-

skilda svårigheter för myndigheter och andra aktörer att kontrollera transportbranschen. Transporttjänsterna utförs av en rörlig arbetskraft som delvis är gränsöverskridande. Som berörs i avsnitt 4.4.1 har det från Svenska Transportarbetareförbundet på senare tid framförts att man inte stänger några dörrar och att man analyserar frågan om ett system med allmängiltiga kollektivavtal bör införas i Sverige. I samma avsnitt har också nämnts att Danmark – som har en arbetsmarknadsmodell som i flera avseenden liknar den svenska – har infört bestämmelser om minst vilken lön ett utländskt företag som utför vissa typer av cabotagetransporter ska betala arbetstagare.

Utstationering och kringgående av systemet med arbetstillstånd

I avsnitt 4.2.3 berörs en problematik kring utstationering av arbetstagare som främst har bedömts gälla byggbranschen. Enligt 5 kap. 2 § 4 utlänningsförordningen (2006:97) gäller inte något krav på arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare som tillfälligt ska arbeta i en svensk entreprenad för en arbetsgivare som är etablerad inom EES eller i Schweiz. En förutsättning för att undantaget ska gälla är att tredjelandsmedborgaren är bosatt och har rätt att arbeta och vistas i det andra landet.

Det handlar alltså i praktiken om fall där ett tjänsteföretag som är etablerat i ett annat land inom EES eller i Schweiz utstationerar arbetstagare i Sverige för att arbeta i en entreprenad. Det problem som har lyfts fram bland annat inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet är att undantaget från kravet på arbetstillstånd används utan att förutsättningarna för det egentligen är uppfyllda, något som primärt är ett problem i förhållande till utlänningslagstiftningen. Det förekommer att tredjelandsmedborgare utstationeras till Sverige direkt från tredje land och utan att uppfylla de förutsättningar som gäller i fråga om bosättning samt arbets- och uppehållstillstånd i det utstationerande företagets etableringsland.

Arbetstagare som utsänds direkt från tredje land har arbetsvillkor som oftast inte uppfyller svenska krav. De har en svag ställning och riskerar därför att utnyttjas på arbetsmarknaden.⁶⁹

⁶⁹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 24.

Undantaget från kravet på arbetstillstånd i dessa fall har sin bakgrund i den fria rörligheten för tjänster på EU:s inre marknad. Tanken är att ett tjänsteföretag som i sitt etableringsland som arbetstagare har tredjelandsmedborgare som är bosatta i landet och har erforderliga tillstånd för att arbeta där också ska kunna utstationera arbetstagarna över gränserna inom EES. En annan ordning skulle kunna ses som ett hinder mot tillhandahållandet av tjänsten i Sverige. Enligt delegationens uppfattning är den ordningen i sig rimlig och alltså sannolikt också nödvändig för att utlänningslagstiftningen inte ska stå i strid med EU-rätten.

Delegationen vill emellertid lyfta fram vikten av att tillsynen över att utlänningsförordningens undantag från kravet på arbetstillstånd inte missbrukas i dessa fall är så effektiv som möjligt.

6.5 En ny lag om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd

6.5.1 Bakgrund

Utländsk arbetskraft som arbetar i Sverige med ett arbetstillstånd kan sägas ha ett visst skydd mot att utnyttjas som andra kategorier arbetstagare med en typiskt sett svag ställning på den svenska arbetsmarknaden inte har. De krav som enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen gäller för att ett arbetstillstånd ska beviljas innebär att arbetsgivaren i anställningsavtalet med utlänningen ska ha förbundit sig att tillämpa villkor på en viss nivå, se vidare avsnitt 6.6.1.

På sätt som delegationen återkommer till innebär regleringen samtidigt att en utlännings rätt att vistas och arbeta i Sverige kan gå förlorad om det kommer till Migrationsverkets kännedom att arbetsgivaren i praktiken inte tillämpar de villkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet. Det innebär att utlänningen hamnar i en slags beroendeställning i förhållande till arbetsgivaren. Om ett uppehållstillstånd för arbete återkallas eller en ansökan om förlängning av ett arbetstillstånd avslås – exempelvis på den grunden att arbetsgivaren inte har tillämpat minst de anställningsvillkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet – måste arbetstagaren lämna landet. Det kan därför upplevas som riskfyllt för utlänningen att för svenska myndigheter och andra avslöja att villkoren inte håller den nivå som egentligen ska gälla.

Vilken grad av skyddsvärde arbetstagaren själv har i situationer där sämre villkor tillämpas än de som har varit en förutsättning för arbetstillståndet beror – skulle det kunna hävdas – på i vilken utsträckning han eller hon själv har varit delaktig i arbetsgivarens upplägg. Det kan tänkas att arbetstagaren är fullt ut delaktig i ett upplägg med ett så kallat skuggkontrakt, där arbetstagaren uppvisar ett anställningsavtal för Migrationsverket i samband med ansökan medan ett annat avtal med sämre villkor än de som krävs för ett arbetstillstånd är det som ska tillämpas i praktiken. Arbetstagaren kan vara nöjd med de sämre villkoren och inte ha någon vilja att blottlägga förhållandena för Migrationsverket eller någon annan.

På andra änden av skalan finns situationen där arbetstagaren helt har bedragits av arbetsgivaren i fråga om villkoren och där arbetstagaren inte vågar åberopa sina rättigheter enligt det anställningsavtal som har legat till grund för tillståndet på grund av risken att bli av med rätten att vistas och arbeta i Sverige. Däremellan ligger fall där arbetstagaren kan ha känt sig i olika utsträckning tvingad att gå med på upplägg av denna typ för att över huvud taget få ett arbete.

Det saknas skäl att göra åtskillnad mellan dessa olika situationer när det gäller behovet av att skydda utländska arbetstagare mot att utnyttjas. Också den arbetstagare som i och för sig mer eller mindre frivilligt medverkar i upplägg med skuggkontrakt i ärenden om arbetstillstånd kan befinna sig i en utsatt situation.⁷⁰

6.5.2 Det finns skäl att stärka skyddet för utlänningar med arbetstillstånd

Delegationens bedömning: Det finns skäl att stärka skyddet för arbetstagare med arbetstillstånd i fall där arbetsgivare inte har tillämpat de anställningsvillkor som har varit en förutsättning för tillståndet.

Skälen för delegationens bedömning: I avsnitt 6.6 föreslår delegationen en sanktionsavgift kopplad till utlänningslagstiftningens krav på vissa anställningsvillkor. Förslaget syftar till att motverka upplägg där arbetsgivare i praktiken inte tillämpar minst sådana anställningsvillkor på en arbetstagare som har varit en förutsättning

⁷⁰ Jfr SOU 2022:36, s. 92 f.

för arbetstagarens arbetstillstånd. Om förslagen genomförs bör det kunna leda till färre fall där arbetstagare blir av med sin rätt att vistas och arbeta i Sverige på grund av en sådan bristande tillämpning av anställningsvillkoren.

Både i syfte att ge arbetsgivare ytterligare incitament att följa gällande regelverk men framför allt för att stärka skyddet för arbetstagare som arbetar i Sverige med arbetstillstånd finns det skäl att föreslå ytterligare åtgärder i denna del. Det finns enligt delegationsuppfattning särskilt skäl att införa någon slags rätt till kompensation eller stärkta möjligheter för denna kategori arbetstagare att göra sin rätt till bland annat lön gällande mot en arbetsgivare som underlåter att tillämpa minst de villkor som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd.

6.5.3 Tidigare överväganden och förslag på området

Frågan om arbetstagare med arbetstillstånd bör ges rätt till någon slags kompensation vid arbetsgivarens bristande tillämpning av de anställningsvillkor som har varit en förutsättning för tillståndet har behandlats i några tidigare utredningar, utan att detta har lett till lagstiftning.

I departementspromemorian *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av arbetstillstånd för arbete* (Ds 2018:7) föreslogs att en utlänning som har fått ett uppehållstillstånd för arbete återkallat eller som har nekats ett förlängt sådant tillstånd ska ha rätt till ersättning av arbetsgivaren om återkallelsen har skett till följd av att arbetsgivaren underlåtit att tillhandahålla en anställning som uppfyller kraven för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen. En rätt till ersättning föreslogs också i fall där arbetskraftsinvandrarerna till följd av samma underlåtenhet hos arbetsgivaren fått avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 utlänningslagen.

Enligt förslaget skulle ersättningen motsvara den kränkning som arbetsgivarens underlåtenhet innebär, med en möjlighet att sätta ned skadeståndet om det finns särskilda skäl. Mål om ersättning skulle enligt förslaget handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen). Det föreslogs vissa ändringar i utlänningslagen i syfte att möjliggöra för arbetskraftsinvandrare att få

ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att kunna driva en tvist om ersättning mot arbetsgivaren.

I betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) bedömdes det inte finnas behov av en reglering om rätt till skadestånd för arbetstagare i nu aktuella fall, mot bakgrund av de förslag utredningen lagt fram i övrigt och som bedömdes motverka fall där en arbetstagare blir av med sitt arbetstillstånd på grund av brister i tillämpningen av anställningsvillkoren. Om en rätt till ett särskilt skadestånd ändå skulle införas ansåg utredningen att regleringen borde finnas i en särskild lag och ge arbetstagaren rätt till ersättning motsvarande tre månadslöner om arbetsgivaren insett eller borde ha insett att anställningen inte uppfyllde villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen och uppehållstillståndet därför har återkallats eller inte förlängts.

6.5.4 Stärkt skydd i form av höjda skadeståndsnivåer?

Delegationens bedömning: Det är inte lämpligt att i detta sammanhang lägga fram förslag om särskilda regler om skadestånd på den grunden att arbetsgivaren till en utlänning med arbetstillstånd inte tillämpar minst sådana villkor som har varit en förutsättning för tillståndet.

Skälen för delegationens bedömning: Till delegationen har framförts – bland annat från TCO – att åtgärder för att stärka situationen för utlänningar med arbetstillstånd bör ske på det civilrättsliga området, genom att de arbetsrättsliga skadestånden blir högre än i dag när arbetsgivare inte följer sådana villkor som har legat till grund för ett arbetstillstånd. Som nämnts ovan har också tanken om en ersättning till arbetstagaren i form av skadestånd eller annan kompensation i fall där han eller hon blir av med sitt uppehållstillstånd för arbete väckts av tidigare utredningar.

De krav som uppställs i fråga om anställningsvillkoren i 6 kap. 2 § utlänningslagen är offentligrättsliga, det vill säga det handlar om krav som uppställs av det allmänna i förhållande till den enskilde. Mot den bakgrunden anser delegationen att det inte är lämpligt med en civilrättslig sanktion i form av skadestånd på den grunden att en arbetsgivare visar sig inte leva upp till de krav som har ställts upp

för att en utlänning ska få arbeta för arbetsgivarens räkning i Sverige. Det bedöms i sådana fall vara lämpligare med en offentligrättslig sanktion, något som delegationen lämnar förslag om i avsnitt 6.6.

En diskussion kring eventuella höjda skadeståndsnivåer för att stärka utländska arbetstagares skydd i nu aktuella situationer bör enligt delegationens uppfattning i stället ta sin utgångspunkt i de rättigheter de har enligt sitt anställningsavtal eller – i förekommande fall – ett kollektivavtal.

Har en arbetsgivare brutit mot ett eller flera villkor i ett anställningsavtal ska skadestånd utgå motsvarande den ekonomiska skadan. Innebär avtalsbrottet samtidigt ett brott mot ett kollektivavtal styrs frågan om skadestånd av bestämmelser i medbestämmandelagen. Enligt dessa regler kan skadestånd motsvarande en ekonomisk förlust och för skada av annan än rent ekonomisk betydelse dömas ut till både den avtalsslutande arbetstagarorganisationen och arbetstagaren, i det senare fallet dock bara om han eller hon är medlem i organisationen.⁷¹ Skadestånd för skada av annan än rent ekonomisk betydelse brukar kallas allmänt skadestånd. Det ska i det sammanhanget erinras om att utlänningslagstiftningen inte ställer krav på att arbetsgivaren har ett kollektivavtal för att ett arbetstillstånd ska beviljas. Det som krävs är att villkoren i anställningen minst motsvarar nivån i ett kollektivavtal.

Nivån på allmänna skadestånd styrs av rättspraxis från Arbetsdomstolen och tar sin utgångspunkt i den kränkning som den som har utsatts för lag- eller avtalsbrottet bedöms ha lidit utöver en eventuell ekonomisk förlust. Det finns inga nivåer på skadestånden angivna i medbestämmandelagen. Det är visserligen möjligt att i lagstiftningsärenden ge uttryck för bedömningen att de allmänna skadestånden rörande ett visst lag- eller avtalsbrott bör bestämmas till högre belopp än enligt gällande skadeståndspraxis, men sker inga ändringar i de lagregler som anger på vilka grunder ett skadestånd ska bestämmas är de domstolar som tillämpar bestämmelserna knappast bundna av sådana förarbetsuttalanden.

Att göra ändringar i de regler i medbestämmandelagen som i dag anger grunderna för att bedöma bland annat allmänna skadestånd vid brott mot villkoren för anställningen och kollektivavtal skulle innebära svårbedömda konsekvenser långt utanför de områden inom

⁷¹ Se 54 och 55 §§ medbestämmandelagen läst mot 26 § medbestämmandelagen. Se vidare avsnitt 6.4.6.

arbetsrätten som behandlas här. Det har saknats utrymme för delegationen att överväga sådana förändringar.

Det ska tilläggas att upplägg där skenförfaranden används för att kringgå kraven i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen ofta torde vara svåra att med framgång angripa genom en skadeståndstalan, åtminstone i fall där det inte finns något kollektivavtal. Sådana upplägg bygger på att det anställningsavtal som har legat till grund för beslutet om tillstånd är ett skenavtal medan det verkliga anställningsavtalet innehåller helt andra, för arbetstagaren sämre, villkor. Att arbetsgivaren inte lever upp till de villkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet behöver alltså inte innebära att arbetsgivaren samtidigt bryter mot det ”verkliga” anställningsavtalet.

Mot denna bakgrund lägger inte delegationen fram några förslag om ändringar i de arbetsrättsliga reglerna kring skadestånd mot arbetsgivaren för överträdelser kopplade till att en utlänning inte får de villkor som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd.

6.5.5 En stärkt rätt till viss lön med förebild i 2013 års lag

Delegationens förslag: En ny lag ska införas som ska gälla vid tvist om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren och som har eller har haft arbetstillstånd för det arbete som fordran i tvisten avser.

Vid sådana tvister ska, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i anställningen anses motsvara vad som följer av det anställningsavtal som har varit en förutsättning för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd.

Om inte arbetsgivaren eller arbetstagaren visar annat ska den period under vilken arbete har utförts anses vara 3 månader.

Skälen för delegationens förslag

En reglering med förebild i 2013 års lag

Enligt delegationens uppfattning är det särskilt angeläget att se till att en utlänning med arbetstillstånd verkligen får sådana villkor som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd. I bland annat det

syftet läggs i avsnitt 6.6. fram förslag om en administrativ sanktion mot arbetsgivare i förhållande till det allmänna i fall där brister i tillämpningen av anställningsvillkoren leder till ett beslut om återkallelse av arbetstillståndet eller om att ett arbetstillstånd inte förlängs. Snarare än att ytterligare en sanktion läggs på arbetsgivaren, exempelvis i form av ett särskilt skadestånd eller en skyldighet att betala ett schablonbelopp till arbetstagaren i fall där ett arbetstillstånd återkallas, är det lämpligt att arbetstagarens möjligheter att få ut lön enligt det anställningsavtal som har legat till grund för ett arbetstillstånd stärks. En sådan stärkt möjlighet skulle på ett ändamålsenligt sätt komplettera den sanktion som föreslås i avsnitt 6.6.

I den mån arbetstagaren kan styrka en rätt till viss lön som överstiger den som har betalats ut finns redan möjligheter att ytterst väcka talan mot arbetsgivaren och kräva fullgörelse och eventuellt skadestånd. Är arbetsgivaren bunden av kollektivavtal kan arbetstagarorganisationen föra talan om kollektivavtalsbrott. Det som ofta torde vara problematiskt i fall där ett beviljat arbetstillstånd har sin grund i ett upplägg med skenavtal eller där arbetsgivaren på annan grund har tillämpat sämre villkor än de som följer av det anställningsavtal som har lämnats in till Migrationsverket är svårigheten att styrka vilken lön och annan ersättning som faktiskt har avtalats mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.

Enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (härefter 2013 års lag) ges utlänningar en uttrycklig rätt till lön och annan ersättning från sin arbetsgivare under vissa förutsättningar. Vid tvist mellan en arbetsgivare och en utlänning om lön eller annan ersättning ska enligt lagens 4 §, om inte någon av dem visar annat,

1. lönen eller ersättningen anses motsvara den minimilön och ersättning som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och
2. utlänningen anses ha utfört tre månaders heltidsarbete.

Det finns alltså i 2013 års lag en presumtion för att lönen håller en viss nivå och att arbetstagaren har utfört heltidsarbete i tre månader om frågan är tvistig och någon av parterna inte kan styrka något annat i tvisten.

Enligt delegationens uppfattning finns det skäl att införa bestämmelser som på motsvarande sätt innebär en presumtion i fall där det uppstår en tvist om lön och andra ersättningar mellan en arbetsgivare och en utlänning som arbetar eller har arbetat hos arbetsgivaren med arbetstillstånd. Sådana bestämmelser skulle dels stärka utlänningens rätt, dels kunna motverka att arbetsgivare väljer att kringgå utlänningslagens krav genom upplägg med skuggavtal.

Närmare om utformningen av en presumtionsreglering

När en utlänning arbetar i Sverige med arbetstillstånd finns det ett anställningsavtal som har getts in till Migrationsverket i samband med ansökan om tillståndet. Det bör vara den lön eller annan ersättning som arbetsgivaren ska betala enligt det avtalet som arbetstagaren i en lönetvist minst bör kunna åberopa en rätt till. Rätten till en lön på en viss nivå bör alltså inte ta utgångspunkt i den lön eller annan ersättning som gäller enligt kollektivavtal eller praxis i den aktuella branschen, även om det är det kravet som ett anställningsavtal i och för sig ska uppfylla för att ett arbetstillstånd ska meddelas.

Att koppla rätten till minst en nivå på lönen och andra ersättningar som framgår av det anställningsavtal som har getts in till Migrationsverket bör innebära att regleringen blir relativt enkel att tillämpa. Samtidigt kommer regleringen inte att hindra att arbetstagaren i förhållande till arbetsgivaren åberopar eventuella bättre villkor i anställningsavtalet än de som har krävts för att arbetstillståndet skulle beviljas.

Rätten enligt den föreslagna bestämmelsen bör gälla i samtliga fall där en tvist om lön och annan ersättning uppstår mellan en arbetstagar som med arbetstillstånd arbetar eller har arbetat för arbetsgivarens räkning. Det bör sakna betydelse huruvida den bristande tillämpningen av villkoren om lön och annan ersättning har lett till att arbetstagaren har blivit av med rätten att vistas och arbeta i Sverige eller inte.

Rätten till en viss nivå på lönen eller annan ersättning bör åstadkommas genom en presumtionsregel, på motsvarande sätt som i 2013 års lag. I en tvist om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagar hos arbetsgivaren och som har eller har haft arbetstillstånd för det arbete som

fordran i tvisten avser bör alltså presumeras att lönen och andra ersättningar motsvarar det som följer av det anställningsavtal som har legat till grund för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd.

Om också frågan om arbetstagarens sysselsättningsgrad är tvistig bör sysselsättningsgraden i anställningen på motsvarande sätt presumeras ha varit den som följer av anställningsavtalet som har getts in till Migrationsverket.

Vid lönetvister där 2013 års lag tillämpas gäller att presumptionen om bland annat en viss nivå på lönen bryts om någon av parterna kan visa att något annat har avtalats. Den nu föreslagna presumptionen bör dock bara kunna brytas av arbetstagaren. Skulle arbetsgivaren tillåtas kunna bryta presumptionen skulle nämligen eventuella sämre villkor som har tillämpats i praktiken kunna få genomslag, genom att arbetsgivaren åberopar det anställningsavtal som innehåller de sämre villkoren och som har tillämpats i praktiken. Skulle presumptionen kunna brytas av arbetsgivaren skulle det alltså kunna innebära att det anställningsavtal som har tillämpats och som innehåller de sämre villkoren kan få genomslag, något som skulle motverka själva syftet med regleringen.

Vid tvister om lön och annan ersättning i nu aktuella situationer kan det vara tvistigt under vilken period arbete i och för sig har utförts för arbetsgivarens räkning. Det finns i detta avseende skäl att stärka skyddet för utlänningar med arbetstillstånd genom att vid en sådan tvist presumera att arbetstagaren har en rätt till lön motsvarande minst en viss tids arbete. Det är även i detta fall lämpligt att använda en liknande presumption som den som gäller enligt 2013 års lag. Som presumption bör gälla att arbetstagaren om den saken är tvistig ska anses ha utfört arbete för arbetsgivaren i tre månader. I detta fall bör dock, i likhet med regleringen i 2013 års lag, presumptionen kunna brytas även när arbetsgivaren kan visa att arbete har utförts under en kortare period.

Regleringen bör tas in i en särskild lag

Det skulle vara möjligt att infoga den föreslagna regleringen i 2013 års lag. I så fall skulle lagen bland annat behöva dels ges ett utökat tillämpningsområde, dels få ett annat namn. Bara ett fåtal av de befintliga

bestämmelserna i 2013 års lag skulle vara relevanta i förhållande till reglerna som rör utlänningar med arbetstillstånd.

Ett bättre alternativ är enligt delegationens uppfattning att reglera de föreslagna bestämmelserna i en ny lag som ska gälla vid tvist om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren och som har eller har haft arbetstillstånd för det arbete som fordran i tvisten avser.

6.5.6 Presumtionen vid ändrade villkor

Delegationens förslag: Har arbetsgivaren efter det att arbetstillståndet beviljades informerat Migrationsverket om att arbets- och anställningsvillkoren har ändrats ska för tiden därefter, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i anställningen i stället anses motsvara de ändrade villkoren.

Skälen för delegationens förslag: Det kan tänkas att en arbetsgivare till en utlänning med arbetstillstånd efter att tillståndet har beviljats tillämpar sämre villkor på arbetstagaren än de som följer av det anställningsavtal som arbetstillståndet grundas på, utan att det handlar om något klandervärt beteende i förhållande till arbetstagaren eller det allmänna. Arbetsgivaren kan när arbetstillståndet beviljades ha haft avsikten att tillämpa tillräckligt bra villkor och har kanske till en början gjort det, men har sedan av verksamhetsrelaterade skäl behövt omreglera bland annat lönevillkoren eller arbetstidsmättet till lägre nivåer.

I utlänningslagen finns mekanismer som syftar till att sådana villkorsförändringar ska komma till Migrationsverkets kännedom genom att arbetsgivaren anmäler villkorsförsämringen till myndigheten, se vidare avsnitt 6.6.4 och 6.6.7. Migrationsverket kan med anledning av det behöva ompröva rätten till arbetstillstånd.

Har arbetsgivaren anmält en förändring av anställningsvillkoren bör det vara de nya anställningsvillkoren som bildar presumtion för vilken lön eller andra ersättningar arbetstagaren som lägst ska anses ha rätt till i en lönetvist. De nya anställningsvillkoren kan i sådana fall i förhållande till utlänningslagstiftningen sägas ha ersatt de villkor som ursprungligen har legat till grund för arbetstillståndet. I sådana

fall bör arbetstagarens rätt till villkoren i en lönetvist enligt den föreslagna regleringen i stället avse den nivå på villkoren som har anmälts, dock bara avseende tid efter att en sådan anmälan har gjorts.

6.5.7 En tvingande reglering till arbetstagarens fördel

Delegationens förslag: Ett avtalsvillkor som i jämförelse med den föreslagna lagen är till nackdel för utlänningen ska vara utan verkan mot honom eller henne.

Skälen för delegationens förslag: Det bör inte vara möjligt för en arbetsgivare att undgå verkan av den föreslagna presumptionsregeln genom ett avtal med arbetstagaren som innebär att han eller hon hamnar i en sämre ställning. Ett sådant avtalsvillkor bör vara utan verkan. Motsvarande bestämmelse finns i 2 § i 2013 års lag.

6.5.8 Rättegången

Delegationens förslag: Mål om tillämpningen av den föreslagna lagen ska handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

Skälen för delegationens förslag: Tvister på de områden som omfattas av den föreslagna regleringen handläggs enligt arbetstvistlagen. Det är i sådana tvister de föreslagna presumptionsreglerna kan komma att åberopas av en utlänning i egenskap av någon som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren. Det bör därför i lagen anges att mål om tillämpningen av den föreslagna lagen ska handläggas enligt arbetstvistlagen.

6.6 En sanktionsavgift kopplad till utlänningslagstiftningens krav på vissa anställningsvillkor

6.6.1 Om arbetstillstånd och kravet på vissa anställningsvillkor

Vissa kategorier utlänningar – i den rättsliga meningen personer som inte är svenska medborgare – behöver ett arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Lite förenklat handlar det om så kallade tredjelandsmedborgare, det vill säga personer som inte omfattas av den fria rörligheten för arbetstagare inom EU. För vissa tredjelandsmedborgare gäller inte något krav på arbetstillstånd. Det handlar bland annat om personer som har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige eller som har meddelats undantag från kravet på arbetstillstånd under Migrationsverkets prövning av en ansökan om asyl, ett så kallat AT-UND.

Enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen får arbetstillstånd ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, under förutsättning att anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det är Migrationsverket som beslutar om arbetstillstånd.⁷²

Kravet på att den utlänning som ansöker om ett arbetstillstånd ska kunna uppvisa ett anställningsavtal gäller sedan den 1 juni 2022. Dessförinnan räckte det med att utlänningen kunde uppvisa ett erbjudande om anställning, något som ansågs kunna leda till en alltför osäker situation för den som lämnar sitt hemland för att komma till Sverige och arbeta.⁷³

Kravet på god försörjning anses vara uppfyllt om lönen är minst 80 procent av medianlönen i Sverige enligt SCB:s statistik. För närvarande är det beloppet 28 480 kronor i månaden.⁷⁴ I betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.* (SOU 2024:15) har Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring bland annat föreslagit att utlännings lönen för att arbetstillstånd ska beviljas ska

⁷² 6 kap. 5 § utlänningslagen.

⁷³ Prop. 2021/22:134 s. 93.

⁷⁴ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Anstalld/Krav-for-arbetstillstand/Forsorjningskrav-for-arbetstillstand.html>. Hämtad 2025-01-23.

uppgå till som lägst hela den medianlön för Sverige som senast publicerades av SCB vid tidpunkten för tillståndsansökan. Det höjda lönekravet föreslås dock inte gälla yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige.

6.6.2 Problem med skuggkontrakt i ärenden om arbetstillstånd

Den som anställer en utländsk person har ett straffrättsligt ansvar att se till att personen har nödvändiga uppehålls- och arbetstillstånd.⁷⁵ Oavsett om sådant straffansvar krävs ut eller inte ska den fysiska eller juridiska person som har en utlänning anställd utan erforderliga tillstånd betala en särskild avgift.⁷⁶ Även arbetsgivarens uppdragsgivare i en entreprenad – inklusive uppdragsgivare i tidigare led – kan under vissa förutsättningar bli skyldiga att betala en särskild avgift om utländska arbetstagare utan nödvändiga uppehålls- och arbetstillstånd har använts i entreprenaden.⁷⁷ Beställaren av entreprenaden är undantagen från den skyldigheten.

Något direkt ansvar för att de arbets- och anställningsvillkor som har varit en förutsättning för tillståndet tillämpas i praktiken har arbetsgivaren eller dennes uppdragsgivare dock inte. Migrationsverket utövar förvisso tillsyn över att förutsättningarna enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen för ett beviljat arbetstillstånd är uppfyllda under tillståndstiden.⁷⁸ Arbetsgivaren kan ha vissa skyldigheter att medverka i Migrationsverkets tillsynsarbete genom att lämna uppgifter om de villkor som tillämpas, se vidare nedan. Ytterst kan tillsynsärendet leda till att Migrationsverket omprövar arbetstagarens rätt att vistas i Sverige för att arbeta. Lever villkoren inte upp till den nivå som har varit en förutsättning för arbetstillståndet kan det leda till att utlänningens uppehållstillstånd för arbete återkallas.⁷⁹ På samma grunder kan en ansökan om en förlängning av ett arbetstillstånd avslås.⁸⁰ Det finns dock inga sanktioner för det allmänna att använda gentemot en arbetsgivare som

⁷⁵ 20 kap. 5 § utlänningslagen.

⁷⁶ 20 kap. 12 § utlänningslagen.

⁷⁷ 20 kap. 12 a § utlänningslagen.

⁷⁸ Se exempelvis 6 kap. 6 a § utlänningsförordningen.

⁷⁹ Se 7 kap. 7 e § första stycket 1 utlänningslagen.

⁸⁰ Se 6 kap. 4 a § andra stycket 4 utlänningslagen.

visar sig inte tillämpa de villkor som har varit en förutsättning för arbetstagarens arbetstillstånd.

Det som beskrivs ovan har i olika sammanhang bedömts vara en brist i regleringen kring uppehålls- och arbetstillstånd. Det är relativt riskfritt för oseriösa företag att i det anställningsavtal som uppvisas för Migrationsverket ange villkor som lever upp till kraven för att arbetstillstånd ska beviljas, men sedan i praktiken tillämpa bland annat villkor om lön som är sämre för arbetstagaren. Arbetstagaren kan antingen själv ha accepterat upplägget eller ha vilseletts av arbetsgivaren i fråga om vilka villkor som tillämpas i praktiken. I det senare fallet befinner sig arbetstagaren i en särskilt prekär situation, eftersom han eller hon riskerar att bli av med sin rätt att vistas och arbeta i Sverige om det kommer fram att nivån på de villkor som tillämpas i realiteten ligger under den som har angetts för Migrationsverket och som arbetstagaren själv har räknat med.

I det ovan nämnda betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.* (SOU 2024:15) redogörs för att några aktörer i utredningen hade lyft fram att det finns problem med så kallade skuggkontrakt inom arbetskraftsinvandringsområdet. Med skuggkontrakt menas att det parallellt med anställningsavtalet som ges in till Migrationsverket finns ett avtal med andra – för arbetstagaren sämre – villkor som tillämpas i praktiken.⁸¹ Det konstaterades att den företeelsen riskerar att öka om det lönekrav som gäller för att få arbetstillstånd höjs på det sätt som föreslås i betänkandet. Den uppfattningen delade delegationen för övrigt i sitt remissvar över förslagen i betänkandet. Enligt delegationen framstår det som än mer angeläget att vidta åtgärder för att stärka utsatta arbetstagaresh ställning om regeringen går vidare med utredningens förslag i den delen.

I betänkandet *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden* (SOU 2016:91) gjordes en kartläggning av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om arbetstillstånd eller om förlängning av arbetstillstånd samt om återkallelse av arbetstillstånd. Kartläggningen visade att en stor andel av besluten hade sin bakgrund i brister i arbetsgivarens tillämpning av arbets- och anställningsvillkoren.⁸²

⁸¹ SOU 2024:15, s. 337 f.

⁸² SOU 2016:91, s. 13.

6.6.3 Tidigare överväganden och förslag på området

Frågan om att lägga ett ansvar på arbetsgivaren när de villkor som har legat till grund för ett arbetstillstånd inte tillämpas har varit föremål för överväganden från tidigare utredningar, utan att det har lett till lagstiftning.

I betänkandet *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden* (SOU 2016:91) föreslogs att arbetsgivaren skulle kunna dömas till böter eller fängelse i högst ett år om denne uppsåtligt inte har uppfyllt de villkor som har legat till grund för ett arbetstillstånd och detta bland annat har lett till att arbetstillståndet återkallats eller att utlänningshade nekats förlängt arbetstillstånd.

I departementspromemorian *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av arbetstillstånd för arbete* (Ds 2018:7) övervägdes om det borde införas sanktioner i form av straff eller en administrativ sanktion mot arbetsgivare som inte tillämpar minst sådana villkor som varit en grund för arbetstillståndet, något som övervägande skäl dock bedömdes tala emot. Bland annat bedömdes reglerna inte kunna utformas på ett sätt som leder till en tillräckligt rättssäker tillämpning.⁸³

I betänkandet *En gemensam angelägenhet* (SOU 2020:46) föreslogs bland annat att det skulle införas en möjlighet att ta ut en sanktionsavgift av arbetsgivare som gett arbetstagaren sämre villkor än de som framgår av ett sådant bindande anställningserbjudande som det samtidigt föreslogs att det skulle införas krav på.

I betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) övervägde Utredningen om arbetskraftsinvandring om det bör införas en sanktion mot arbetsgivare som inte tillämpar minst sådana villkor som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd. Något förslag om en sådan sanktion lades inte fram. Utredningen konstaterade att någon lagstiftning trots tidigare utredningsförslag inte kommit till stånd och att det huvudsakligen berott på att kraven i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen hade bedömts vara för oprecisa för att kunna läggas till grund för ansvar i form av straff eller sanktionsavgifter. Utredningen delade den bedömningen och ansåg att det heller aldrig kan vara brottsligt i sig att ändra villkoren i anställningen i förhållande till ett erbjudande om anställning.⁸⁴

⁸³ Ds 2018:7, s. 7.

⁸⁴ SOU 2021:88, s. 252.

Bygghandelskommissionen ansåg i sin slutrapport att det bör införas en sanktion mot arbetsgivare som inte tillämpar villkor på en nivå som har varit en förutsättning för arbetstillståndet, lämpligen en sanktionsavgift.⁸⁵

6.6.4 Nyligen genomförda åtgärder på området

Trots överväganden och förslag från flera utredningar har det alltså inte införts någon sanktion mot arbetsgivare som inte tillämpar de villkor som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd. Det har emellertid nyligen införts andra regler i utlänningslagstiftningen som syftar till att skärpa arbetsgivarens ansvar och stärka skyddet för utlänningar som arbetar i Sverige med arbetstillstånd. Författningsändringarna trädde i kraft den 1 juni 2022 och bygger på förslag som Utredningen om arbetskraftsinvandring presenterade i betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88). Ett av de förslag som ledde till lagstiftning var kravet på ett faktiskt anställningsavtal i stället för bara ett erbjudande om anställning för att arbetstillstånd ska få medges, se ovan.

Bland övriga ändringar i utlänningslagstiftningen som nyligen genomförts kan nämnas att arbetsgivaren i samband med beslutet om arbetstillstånd kan åläggas att skriftligen anmäla om något av villkoren under tillståndstiden ändras till det sämre i förhållande till de uppgifter som har legat till grund för beslutet om arbetstillstånd.⁸⁶ En sådan anmälan ska göras senast en månad efter att det försämrade villkoret började tillämpas. Skyldigheten att anmäla villkorsförsämringar efter ett åläggande i samband med beslutet om arbetstillstånd är straffsanktionerad, med som mest sex månaders fängelse i straffskalan i fall där omständigheterna anses vara försvårande.⁸⁷

Migrationsverket har vidare getts en möjlighet att inom ramen för sin kontrollverksamhet förelägga arbetsgivare till arbetstagare med arbetstillstånd att på heder och samvete lämna skriftliga uppgifter om de villkor som gäller för utlänningens anställning.⁸⁸ Sådana förelägganden kan normalt förenas med vite.⁸⁹

⁸⁵ Bygghandelskommissionen (2022), s. 118 f.

⁸⁶ 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen.

⁸⁷ 20 kap. 6 § utlänningslagen.

⁸⁸ 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen.

⁸⁹ 9 kap. 17 § utlänningslagen.

Om Migrationsverket utifrån de uppgifter som arbetsgivaren lämnar och det som i övrigt kommer fram vid myndighetens tillsyn bedömer att förutsättningarna för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen inte längre är uppfyllda ska arbetsgivaren och utlänningen ges tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över bedömningen och komma in med kompletterande uppgifter.⁹⁰

Sedan den 1 juni 2022 gäller vidare att ett uppehållstillstånd för arbete inte behöver återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig.⁹¹ Dessutom gäller inte längre att möjligheten för Migrationsverket att avstå från att återkalla ett arbetstillstånd vid brister i tillämpningen av anställningsvillkoren är begränsad bara till fall där arbetsgivaren har avhjälpt bristen innan den har påtalats av Migrationsverket.⁹²

6.6.5 Arbetsgivarens ansvar för att tillämpa villkoren bör skärpas

Delegationens bedömning: Ansvaret för arbetsgivare till en utlänning med arbetstillstånd när det gäller att tillämpa minst sådana anställningsvillkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet bör skärpas.

Skälen för delegationens bedömning: Eftersom ett arbetstillstånd gäller för den enskilde arbetstagaren kan det framstå som naturligt att det också är han eller hon som riskerar att drabbas av de direkta konsekvenserna av att förutsättningarna för tillståndet visar sig brista. Systemet med arbetstillstånd bygger dock i grunden på att det är arbetsgivaren som har behov av att anställa en utländsk person och som genom anställningsavtalet i förhållande till arbetstagaren ska ha förbundit sig att tillämpa en viss nivå på lön och andra anställningsvillkor.

Att anställningsvillkoren enligt lag måste hålla en viss nivå för att arbetstillstånd ska beviljas ger förvisso utlänningen ett slags in-

⁹⁰ 6 kap. 6 d § andra stycket utlänningsförordningen.

⁹¹ 7 kap. 7 e § utlänningslagen.

⁹² Se 7 kap. 7 e § tredje stycket utlänningslagen i dess lydelse före den 1 juni 2022 samt prop. 2021/22:134 s. 55.

direkt skydd mot oskäligen villkor som andra kategorier arbetstagare inte har i Sverige. Det är dock inte skyddet för arbetstagarna som är det primära syftet med regleringen. Regleringen kring arbetstillstånd syftar primärt till att säkerställa att företag anställer utländsk arbetskraft därför att det finns ett behov av det och inte för att exempelvis lönevillkoren i utlänningens hemland är lägre än de som brukar gälla för arbetet i Sverige. Det ligger i det allmännas intresse att regleringen inte kringgås genom skenförfaranden där utlänningen tvingas eller från början har gått med på att arbeta exempelvis till en lägre lön än den som framgår av det anställningsavtal som har legat till grund för tillståndet.

Enligt delegationens uppfattning finns det anledning att från det allmännas sida se lika allvarligt på fall där en arbetsgivare inte tillämpar minst de villkor som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd som när utlänningen har anställts utan att ha beviljats något arbetstillstånd alls.

De ändringar i utlänningslagen och utlänningsförordningen som trädde i kraft den 1 juni 2022 och som ger arbetsgivaren skyldigheter när det gäller att anmäla förändringar av en utlännings anställningsvillkor bör ge förutsättningar för att det oftare än tidigare kommer att komma till Migrationsverkets kännedom att anställningsvillkoren har förändrats på ett sätt som kan leda till att utlänningens uppehållstillstånd för arbete omprövas. Arbetsgivare som försöker kringgå regleringen riskerar straff eller att behöva betala vite. Samtidigt har regleringen lättats upp något när det gäller möjligheten för Migrationsverket att avstå från att fatta beslut om återkallelse av ett arbetstillstånd jämfört med tidigare.

Däremot saknas alltjämt en möjlighet för det allmänna att gripa in mot arbetsgivaren i fall där prövningen leder till ett återkallat arbetstillstånd och där bristerna i de anställningsvillkor som tillämpas bör ses som ett kringgående av de krav som gäller för rätten till arbetstillstånd i Sverige. Det finns skäl att komplettera regleringen genom att lägga ett ansvar på den som har eller har haft en utlänning anställd som är direkt kopplat till att utlänningen blir av med sin rätt att vistas och arbeta i Sverige. Det allmänna kan inte genom de regler i utlänningslagstiftningen som trädde i kraft den 1 juni 2022 anses ha något egentligt skydd mot kringgåenden av regleringen kring arbetstillstånd, annat än genom att arbetsgivare har vissa skyldigheter att lämna information om de villkor som tillämpas till

Migrationsverket. Kravet på att den utlänning som ansöker om ett arbetstillstånd ska kunna uppvisa ett anställningsavtal skyddar inte det allmänna mot skenförfaranden vare sig i fall där utlänningen är delaktig i upplägget eller i fall där arbetsgivaren utnyttjar arbetstagarens utsatta situation för att tillämpa sämre villkor än de som har varit en förutsättning för arbetstillståndet.

Enligt delegationens uppfattning kan en reglering av en sanktion i nu aktuella fall utformas så att den både uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet och ger ett utrymme att beakta att en arbetsgivare till en utlänning med arbetstillstånd kan ha fullt legitima skäl att under tillståndstiden ändra anställningsvillkoren till det sämre. En bedömning av delegationens förslag i förhållande till kravet på rättssäkerhet redogörs för sist i detta avsnitt.

6.6.6 En sanktionsavgift för arbetsgivaren när ett arbetstillstånd återkallas med mera

Delegationens förslag: Om ett uppehållstillstånd för arbete har återkallats eller en ansökan om förlängt arbetstillstånd har avslagits på grund av att utlänningen inte har haft sådana arbets- och anställningsvillkor som har varit en förutsättning för tillståndet ska den som har tillämpat de sämre villkoren betala en sanktionsavgift. För att en sanktionsavgift ska tas ut ska beslutet om att återkalla eller inte förlänga uppehållstillståndet för arbete ha fått laga kraft.

Skälen för delegationens förslag

Sanktionsavgift bedöms vara den lämpligaste sanktionen

Det är straffbart bland annat att uppsåtligen eller av oaksamhet underlåta att anmäla försämringar av anställningsvillkoren i fall där arbetsgivaren i samband med beslutet om arbetstillstånd har ålagts att göra det. Det är också straffbart att medvetet i en anmälan eller i ett ansökningsärende enligt utlänningslagstiftningen lämna oriktig uppgift eller underlåta att tala om något förhållande av betydelse.⁹³

⁹³ 20 kap. 6 § utlänningslagen.

I normalfallet är straffet böter, men fängelse i högst sex månader kan komma i fråga om omständigheterna är försvårande.

Straff är den mest ingripande sanktionen från det allmännas sida. Utgångspunkten bör vara att straffrättsliga sanktioner är reserverade för överträdelser som framstår som de för samhället allra allvarligaste. Att inte följa ett åläggande att anmäla villkorsförsämringar har av lagstiftaren bedömts vara av den karaktären. Eftersom det kan vara straffbart för en arbetsgivare att underlåta att anmäla förändringar av arbets- och anställningsvillkoren till det sämre samt att lämna oriktiga uppgifter om sådana villkor till Migrationsverket skulle det kunna ses som foljdriktigt att straff används som sanktion även vid arbetsgivarens underlåtelse att faktiskt tillämpa rätt villkor.

Nackdelen med straffrättsliga sanktioner är att processer där en sådan sanktion fastställs kan bli komplicerade och långdragna, där åklagare behöver involveras i processen och saken prövas av allmän domstol.

Enligt delegationens uppfattning är det lämpligare att välja en administrativ sanktion vid bristande tillämpning av de arbets- och anställningsvillkor som har legat till grund för ett arbetstillstånd. Processen kring utdömandet av administrativa sanktioner går ofta snabbare och är enklare än straffrättsliga förfaranden. En administrativ sanktion i form av exempelvis en sanktionsavgift tillfaller staten och den ska betalas när en överträdelse har skett utan att det behöver utredas om den som har begått överträdelsen har agerat oaktsamt eller med uppsåt. En administrativ sanktion belastar arbetsgivarens verksamhet ekonomiskt oavsett i vilken form verksamheten bedrivs och oavsett vem som exempelvis skulle ansvara straffrättsligt om handlingen hade varit kriminaliserad. En sanktionsavgift kan – beroende på till vilket belopp sanktionen ska bestämmas – ha en väl så handlingsstyrande och preventiv effekt som en straffbestämmelse.

Den sanktion i utlänningslagen som har karaktär av en administrativ sanktion är den särskilda avgiften. Den används som nämnts ovan i fall där en arbetsgivare har haft en utlänning anställd hos sig utan erforderliga uppehålls- och arbetstillstånd, oavsett om någon har ställts till straffrättsligt ansvar för överträdelsen eller inte. Den särskilda avgiften som sanktion torde motsvara sanktionsavgifter enligt annan offentligrättslig lagstiftning, med den väsentliga skill-

naden att det är allmän domstol som dömer ut den särskilda avgiften och att det är allmän åklagare som ansöker om att så ska ske.⁹⁴

Det är ändamålsenligt att det ligger på åklagare och allmän domstol att hantera ärenden och mål om särskild avgift enligt utlänningslagen, eftersom det i grunden är en handling som också är straffrättsligt sanktionerad som ligger till grund för beslut om avgiften. Migrationsverket har inte något tillsynsansvar när det gäller att finna och ingripa mot personer som befinner sig eller arbetar olagligt i Sverige. Den uppgiften ligger på polisen. I regel prövas frågan om straff och särskild avgift vid brott mot utlänningslagens bestämmelser gemensamt, där domstolen i målet kan döma ut såväl straff som en särskild avgift om förutsättningarna för det är uppfyllda, eller bara en särskild avgift om domstolen bedömer att det brister i förutsättningarna att ställa någon till ansvar för brott.

I annan offentligt rättslig lagstiftning används sanktionsavgift som administrativ sanktion vid regelöverträdelser. Det är då i regel den aktuella tillsynsmyndigheten som beslutar om avgiften, med möjlighet för den som sanktionen riktar sig mot att överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol. I vissa fall – exempelvis i arbetsmiljölagen – hanteras sanktionsavgifter genom förfaranden med så kallat avgiftsföreläggande, där det också är allmän förvaltningsdomstol som ytterst kan behöva pröva om sanktionsavgiften ska påföras. I sådana fall har den som sanktionen riktas mot getts möjlighet att godkänna avgiften genom att betala den innan Arbetsmiljöverket annars får ansöka hos domstolen om att avgiften ska betalas ut.⁹⁵

I fråga om brister i tillämpningen av sådana arbets- och anställningsvillkor som har legat till grund för ett beslut om arbetstillstånd är det Migrationsverket som har tillsynsansvaret och som ytterst kan fatta beslut om att återkalla ett arbetstillstånd om det visar sig att arbetstagaren inte har minst sådana villkor som krävs. Polis- och åklagarväsendet har inte någon roll i dessa fall. Mot den bakgrunden bedömer delegationen att det är mest ändamålsenligt att sanktionsavgift väljs som administrativ sanktion, (se allmänt om sanktionsavgifter avsnitt 6.3.2). När det gäller frågor om hur stor sanktionsavgiften bör vara och hur den bör beslutas hänvisas till avsnitt 6.6.8.

⁹⁴ Se 20 kap. 13 § utlänningslagen.

⁹⁵ Se 8 kap. 6 a och 7 §§ arbetsmiljölagen.

Förutsättningarna för att en sanktionsavgift ska påföras

En sanktion bör i första hand vara handlingsstyrande och verka avhållande mot att en arbetsgivare tillämpar sådana villkor som leder till att utlänningens arbetstillstånd ifrågasätts. Bara det faktum att villkoren har konstaterats ligga på en nivå som gör att arbetstillståndet kan ifrågasättas bör därför inte leda till någon sanktion. Sanktionen bör knytas till att bristerna i villkoren faktiskt leder till att utlänningen förlorar rätten att vara kvar i Sverige.

En sanktion bör med andra ord kopplas till att en utlänning har fått sitt uppehållstillstånd för arbete i Sverige återkallat på den grunden att de arbets- och anställningsvillkor som har tillämpats inte har haft den nivå som krävs enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen, det vill säga i fall där tillståndet har återkallats enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1 utlänningslagen. Enligt den bestämmelsen ska ett arbetstillstånd som har beviljats enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen återkallas om förutsättningarna i fråga om villkoren för anställningen inte längre är uppfyllda.

Också vid en prövning av en ansökan om förlängt arbetstillstånd kan det få betydelse att utlänningen har haft sämre villkor än de som har varit en förutsättning för det befintliga arbetstillståndet. Enligt 6 kap. 4 a § andra stycket 4 utlänningslagen ska en ansökan om förlängning av ett arbetstillstånd vägras på samma grunder som anges i 7 kap. 7 e § första stycket 1, det vill säga de grunder som är kopplade till att villkoren inte har legat på den nivå som har varit en förutsättning för arbetstillståndet. Även i den situationen bör den som har tillämpat de sämre villkoren ansvara för att utlänningen inte får behålla rätten att vistas och arbeta i Sverige. Sanktionen bör alltså påföras även i dessa fall.

En sanktionsavgift bör sammanfattningsvis kunna påföras i fall där Migrationsverket har fattat beslut om att ett arbetstillstånd återkallas innan dess giltighetstid löper ut eller där en ansökan om en förlängning av arbetstillståndet avslås, i båda fallen på den grunden att arbetsgivaren inte har tillämpat sådana villkor som har varit en förutsättning för det ursprungligen beviljade tillståndet. Ett annat sätt att uttrycka det är att sanktionen bör dömas ut i fall där arbetsgivaren har tillämpat villkor som skulle ha lett till ett avslagsbeslut om de hade framgått i samband med ansökan om arbetstillståndet

och detta har lett till ett för utlänningen negativt beslut i fråga om den fortsatta rätten att stanna i Sverige för att arbeta.

Med en sådan sanktionsregel kommer det att sakna betydelse om bristerna i fråga om de villkor som tillämpas innebär ett brott mot det aktuella anställningsavtalet eller inte. Den relevanta omständigheten bör vara att de villkor som har tillämpats har legat under den nivå som har krävts för tillståndet, oavsett hur anställningsavtalet i det enskilda fallet har varit utformat. Det bör vidare sakna betydelse om bristerna i arbets- och anställningsvillkoren består i att villkoren som sådana inte har varit tillräckligt bra eller i att ett lägre arbetstidsmått innebär att försörjningskravet inte längre är uppfyllt.

För att en sanktion ska dömas ut bör krävas att beslutet om återkallelse eller om avslag på ansökan om förlängning har fått laga kraft.

Vem sanktionsavgiften bör kunna påföras

Ett arbetstillstånd är under de första två åren knutet till en viss arbetsgivare. Rätten för en utlänning att komma till Sverige för att arbeta har en direkt koppling till en specifik arbetsgivares behov och bygger på att just den arbetsgivaren tillämpar vissa villkor i arbetstagarens anställning. Det skulle kunna göras gällande att behovet av en sanktion mot arbetsgivare som inte tillämpar rätt villkor är särskilt stort i detta fall. När ett arbetstillstånd efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska knytas endast till ett visst slag av arbete kan det hävdas att arbetstagaren inte står i en riktigt lika stark beroendeställning till arbetsgivaren som under de första två åren med arbetstillstånd.

Enligt delegationens uppfattning bör dock en sanktion vid underlåtenhet att ge utlänningen minst vissa arbets- och anställningsvillkor tillämpas oavsett om det arbetstillstånd som återkallas eller inte förlängs är knutet till en viss arbetsgivare eller endast till ett visst slag av arbete. I båda fallen krävs nämligen att arbetsgivaren verkligen tillämpar de villkor som krävs, med risk för att utlänningen annars tvingas att lämna landet. Det ska tilläggas att tredjelandsmedborgare enligt ett nyligen omarbetat EU-direktiv ska ges större möjligheter att byta arbetsgivare under tillståndstiden för ett uppehållstillstånd

för arbete i ett medlemsland.⁹⁶ Mot bakgrund av direktivet kan nuvarande regler i utlänningslagen när det gäller kravet på koppling av ett arbetstillstånd till en viss arbetsgivare komma att behöva ses över.

Mot den bakgrunden bör det för frågan om en sanktion ska påföras eller inte sakna betydelse om det arbetstillstånd som har återkallats eller inte förlängts har varit knutet till en viss arbetsgivare eller bara till ett visst slag av arbete. Den föreslagna sanktionsavgiften bör alltså kunna påföras den fysiska eller juridiska person som har tillämpat de sämre anställningsvillkor som har föranlett Migrationsverkets beslut om återkallelse av ett arbetstillstånd eller om avslag på en ansökan om en förlängning av tillståndet, oavsett om tillståndet har varit knutet till den fysiska eller juridiska personen eller inte.

När en särskild avgift påförs någon som har anställt en utlänning utan rätt att vistas eller arbeta i Sverige kan under vissa förutsättningar även uppdragsgivare i flera led påföras motsvarande avgift. En förutsättning för uppdragsgivarens ansvar är att denne inte har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och inte inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas i Sverige.⁹⁷ Handlar det om en uppdragsgivare i tidigare led gäller att den särskilda avgiften ska betalas om denne inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas här och som arbetade inom underentreprenaden.⁹⁸

Det skulle kunna argumenteras för att motsvarande så kallade entreprenörsansvar bör gälla även för de situationer som omfattas av den föreslagna sanktionsavgiften. Det är dock förenat med svårigheter att utforma ett sådant ansvar på ett ändamålsenligt sätt. En uppdragsgivare bör – oavsett i vilket led i entreprenaden den befinner sig i förhållande till arbetsgivaren – bara kunna hållas ansvarig för en bristande tillämpning av villkoren i just den aktuella entreprenaden. Det torde inte sällan vara svårt att härleda en sådan brist som har legat bakom ett beslut om exempelvis en återkallelse av ett arbetstillstånd till just arbetet i en viss entreprenad. Det bedöms vidare vara svårt för en uppdragsgivare att kontrollera eller på annat sätt

⁹⁶ Se artikel 11.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1233 av den 24 april 2024 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat. Direktivet är en omarbetning av direktiv 2011/98/EU.

⁹⁷ 20 kap. 12 a § andra stycket utlänningslagen.

⁹⁸ 20 kap. 12 a § tredje stycket utlänningslagen.

iakttta aktsamhet i förhållande till om arbetsgivaren i fråga om arbete som utförs i entreprenaden tillämpar andra villkor än de som har varit en förutsättning för en utlännings arbetstillstånd.

Möjligheten att härleda en brist i den faktiska tillämpningen av anställningsvillkoren till en viss entreprenad och för uppdragsgivare i entreprenaden att upptäcka felaktigheter skiljer sig alltså åt jämfört med en brist som består i att en arbetstagare i entreprenaden arbetar helt utan uppehålls- eller arbetstillstånd. Av det skälet bör den nu föreslagna sanktionsregeln bara tillämpas i förhållande till den som faktiskt har tillämpat de sämre villkoren på en utlänning med arbetstillstånd i Sverige.

6.6.7 Sanktionsavgiften i förhållande till andra skyldigheter enligt utlänningslagstiftningen

Delegationens förslag: Sanktionsavgift ska inte tas ut om en anmälan till Migrationsverket om att villkoren har försämrats har skett i enlighet med ett åläggande i samband med att arbetstillståndet meddelades eller om den som har tillämpat de sämre villkoren i annat fall har lämnat uppgift om försämringar i utlännings villkor utan att ha fått ett föreläggande om att lämna information om villkoren från Migrationsverket.

Skälen för delegationens förslag: Som nämnts tidigare kan arbetsgivaren i samband med beslutet om arbetstillstånd åläggas att skriftligen anmäla om något av villkoren ändras till det sämre i förhållande till de uppgifter som har legat till grund för beslutet om arbetstillstånd.⁹⁹ Anmälan ska göras senast en månad efter att det försämrade villkoret började tillämpas. Det är naturligtvis också möjligt att arbetsgivaren utan ett sådant åläggande ändå anmäler eventuella försämrade villkor för arbetstagaren till Migrationsverket. Så kan ske helt frivilligt eller först efter att Migrationsverket med stöd av 6 kap. 6 b § utlänningslagen har förelagt arbetsgivaren att lämna information om de villkor som tillämpas.

Att de anställningsvillkor som tillämpas över tid blir sämre än de som har legat till grund för bedömningen av rätten till arbetstillstånd behöver inte vara en del i ett skenförfarande för att kringgå utlän-

⁹⁹ 6 kap. 6 c § utlänningsförfordningen.

ningslagens krav. Det kan finnas fullt godtagbara förklaringar till att villkoren i ett anställningsförhållande under arbetstillståndets giltighetstid ändras till det sämre för arbetstagaren. Arbetsgivaren kan av verksamhetsrelaterade skäl som har uppstått efter det att arbetstillståndet beviljades ha haft anledning att omreglera utlänningsansställningsavtal, exempelvis för att sänka lönen eller minska arbetstidsmättet.

Någon sanktionsavgift bör inte påföras i fall där arbetstagaren blir av med sitt arbetstillstånd som en följd av att arbetsgivaren frivilligt eller genom att följa ett åläggande anmäler villkorsförsämringen till Migrationsverket. Arbetsgivaren har i sådana fall följt regelverket och informerat Migrationsverket i egenskap av tillsynsmyndighet om att förhållandena har ändrats på ett sätt som kan leda till att rätten till ett arbetstillstånd kan behöva omprövas.

Detsamma gäller i fall där arbetsgivaren inte har fått något åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen, men på frivillig grund har informerat Migrationsverket om den villkorsförsämring som senare har lett till en återkallelse av arbetstillståndet. En sanktionsavgift bör dock i sådana fall kunna undvikas bara genom att anmäla villkorsförsämringen innan Migrationsverket har förelagt arbetsgivaren att lämna information om de villkor som gäller i enlighet med 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen. Risken att annars drabbas av en sanktionsavgift bör ge arbetsgivare incitament att på helt frivillig grund – det vill säga innan Migrationsverket har agerat genom ett föreläggande – lämna information i fall där utlänningsansställningsvillkor av någon anledning försämras under arbetstillståndets giltighetstid.

Sammanfattningsvis bör någon sanktionsavgift inte tas ut när arbetsgivaren antingen har anmält till Migrationsverket att villkoren har försämrats i enlighet med ett åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen eller i annat fall har lämnat uppgift om försämringar i utlänningsvillkor utan att ha fått ett föreläggande enligt 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen från Migrationsverket.

Har Migrationsverket med stöd av 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen ålagt arbetsgivaren att anmäla en villkorsförsämring kommer sanktionsavgift enligt den föreslagna bestämmelsen i praktiken att påföras i fall där den som har eller har haft utlänningsansställning också har underlåtit att följa åläggandet. Brott mot 6 kap. 6 b § utlännings-

förordningen är straffrättsligt sanktionerade.¹⁰⁰ Som har nämnts i avsnitt 6.3.2 är sanktionsavgifter i allmänhet att anse som straff i Europakonventionens mening, vilket bland annat innebär att det skulle kunna handla om en otillåten dubbelbestraffning om någon drabbas av såväl ett straff som en sanktionsavgift för en och samma överträdelse.

I detta fall handlar det emellertid inte om sanktioner som döms ut för en och samma överträdelse. En underlåtelse att anmäla en villkorsförsämring är inte samma överträdelse som en underlåtelse att faktiskt tillämpa sådana villkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen, vilket är den överträdelse som har ett direkt samband med att arbetstagaren faktiskt har förlorat sitt arbetstillstånd. Det är möjligt för en arbetsgivare som i och för sig har bedömts bryta mot ett åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen att undvika den föreslagna sanktionsavgiften genom att rätta till sitt beteende och på det sättet undvika att arbetstillståndet återkallas eller att en förlängning av tillståndet avslås. Delegationen bedömer att den föreslagna sanktionsregeln inte kan medföra en sådan dubbelbestraffning som är otillåten enligt bland annat Europakonventionen.

6.6.8 Sanktionsavgiftens storlek med mera

Delegationens förslag: Sanktionsavgiften ska vara det prisbasbelopp som gällde när Migrationsverket fattade sitt beslut rörande utlänningens arbetstillstånd. Om det under en längre tid än tre månader har tillämpats sämre villkor än sådana som krävs för att förutsättningarna för arbetstillstånd ska vara uppfyllda ska avgiften i stället vara två prisbasbelopp.

Innan sanktionsavgift påförs ska den som har tillämpat de sämre villkoren ges tillfälle att yttra sig. Avgiften ska få sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Migrationsverket ska besluta om sanktionsavgiften. Beslutet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

¹⁰⁰ 20 kap. 6 § utlänningslagen.

När det gäller frågor om till vem och när sanktionsavgiften ska betalas samt om dröjsmålsavgift och indrivning ska samma regler gälla som för den särskilda avgiften i utlänningslagen.

Skälen för delegationens förslag: En fysisk eller juridisk person som anställer en utlänning som vistas eller arbetar illegalt i Sverige ska betala en särskild avgift motsvarande det prisbasbelopp som gällde när överträdelsen upphörde.¹⁰¹ Om överträdelsen har pågått under längre tid än tre månader är avgiften för varje utlänning i stället två prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

Att någon har en utlänning med arbetstillstånd anställd hos sig och inte frivilligt eller i enlighet med ett åläggande anmäler till Migrationsverket att de villkor som tillämpas ligger under den nivå som har varit en förutsättning för arbetstillståndet bör principiellt likställas med att arbetstagaren från början har saknat rätt att vistas och arbeta i Sverige, se ovan. Sanktionsavgiften för den som har tillämpat villkor som har lett till att en arbetstagare har förlorat sitt arbetstillstånd bör därför ligga på samma nivå som den särskilda avgiften i fall där någon har arbetat utan att ha nödvändiga uppehålls- eller arbetstillstånd. Sanktionsavgiften bör alltså som utgångspunkt vara det prisbasbelopp som gällde vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut rörande det aktuella arbetstillståndet. Sanktionsavgiften bör motsvara två prisbelopp om de sämre villkoren har tillämpats under längre tid än tre månader. Sanktionsavgiften bör, som den särskilda avgiften, tillfalla staten.

Enligt delegationens uppfattning är den särskilda avgiften i utlänningslagen i dag för låg för att verka tillräckligt avskräckande mot att oseriösa arbetsgivare anställer arbetstagare utan nödvändiga tillstånd. I betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring* (SOU 2024:15) har föreslagits att nivån på den särskilda avgiften för den som har haft en utlänning som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige höjs till en och en halv gång prisbasbeloppet respektive tre prisbasbelopp. Delegationen ställer sig bakom att nivån på den särskilda avgiften höjs. Höjs den särskilda avgiften bör också nivån på den nu föreslagna sanktionsavgiften höjas på motsvarande sätt.

¹⁰¹ 20 kap. 12 § tredje stycket utlänningslagen.

Om förutsättningarna för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen inte längre är uppfyllda, ska Migrationsverket ge bland annat arbetsgivaren tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över bedömningen och komma in med kompletterande uppgifter. I ett ärende som har resulterat i att Migrationsverket har återkallat ett arbetstillstånd eller avslagit en ansökan om förlängning av tillståndet på grund av brister i tillämpningen av villkoren ska utlänningsens arbetsgivare alltså ha fått ge sin förklaring till varför villkoren har försämrats och reda ut eventuella missförstånd. Arbetsgivaren har också i regel en möjlighet att undvika att arbetstillståndet återkallas genom att börja tillämpa sådana villkor som innebär att arbetstillståndet består.

Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om det behövs någon möjlighet för Migrationsverket att i enskilda fall sätta ned sanktionsavgiften om det finns särskilda skäl för det. Det är svårt att se situationer där det skulle kunna finnas sådana relevanta skäl som gör att avgiften bör sättas ned, särskilt med hänsyn till att det finns stora möjligheter för arbetsgivaren att undvika en sanktion genom att ändra sitt beteende.

Sanktionsavgiften bör dock – på motsvarande sätt som gäller för den särskilda avgiften enligt 20 kap. 12 § utlänningslagen – få sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Det är rimligt att det finns en möjlighet för Migrationsverket att sätta ned avgiften eller helt låta den falla bort i enskilda fall, låt vara att en sådan möjlighet bara torde kunna användas i ytterst få och svårförutsebara fall.

Det bör vara Migrationsverket som i egenskap av tillsynsmyndighet ges ansvaret att hantera frågan om påförande av den föreslagna sanktionsavgiften. Ett alternativ skulle kunna vara att sanktionsavgifterna hanteras genom ett system med avgiftsföreläggande. Ett sådant system används som nämnts tidigare i bland annat arbetsmiljölagstiftningen och innebär att den som sanktionen riktas mot får möjlighet att godkänna att betala avgiften i stället för att Arbetsmiljöverket själv beslutar om att den ska betalas. Godkänns inte avgiften får Arbetsmiljöverket ta ställning till om myndigheten ska ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att avgift ska påföras.

Frågan om huruvida en sanktionsavgift ska påföras eller inte kommer enligt den föreslagna sanktionsbestämmelsen att uppstå först efter ett beslut om återkallelse av ett arbetstillstånd eller om att ett arbetstillstånd inte ska förlängas. I sådana ärenden ska både

utlännningen och arbetsgivaren ha beretts tillfälle att yttra sig inför beslutet och de materiella förutsättningarna för att besluta om exempelvis återkallelse av arbetstillståndet kan i sig prövas av domstol innan beslutet får laga kraft. När frågan uppstår om sanktionsavgift ska tas ut kommer de bakomliggande omständigheterna runt beslutet att återkalla eller inte förlänga arbetstillståndet alltså att vara utredda och fastställda. Det som möjligen behöver utredas och eventuellt prövas av domstol rent materiellt är om det har funnits anledning att sätta ned sanktionsavgiften på grund av att det föreligger särskilda skäl. Mot den bakgrunden bedöms det vara lämpligast att Migrationsverket själv får besluta om sanktionsavgiften, med en möjlighet för den som beslutet riktas mot att överklaga till allmän förvaltningsdomstol.

Även om de omständigheter som har legat bakom exempelvis en återkallelse av ett arbetstillstånd är utredda bör arbetsgivaren ges möjlighet att yttra sig innan Migrationsverket fattar ett beslut om sanktionsavgift. Arbetsgivaren bör innan sanktionen beslutas ges möjlighet att lägga fram omständigheter som kan medföra att sanktionsavgiften ska sättas ned eller helt falla bort.

De föreslagna sanktionsbestämmelserna föreslås placeras i två nya paragrafer i 20 kap. utlänningslagen, nämligen 13 a och 13 b §§. Det vore mest lämpligt att i anslutning till dessa bestämmelser ange att Migrationsverkets beslut om sanktionsavgift kan överklagas till förvaltningsdomstol. En förvaltningsmyndighets beslut enligt utlänningslagen får emellertid endast överklagas i de fall som anges i lagens 14 kap.¹⁰² Även möjligheten att överklaga Migrationsverkets beslut om den föreslagna sanktionsavgiften bör därför regleras i det kapitlet, även om det innebär att överklagandebestämmelsen placeras före den materiella regel som en överprövning kan avse. Mot den bakgrunden bör det i en ny 14 kap. 4 d § utlänningslagen anges att Migrationsverkets beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Det som i 20 kap. 14 § utlänningslagen sägs om särskilda avgifter bör gälla även för sanktionsavgifter. Det innebär att sanktionsavgiften ska betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att Migrationsverkets eller – om beslutet överklagas – domstolens beslut fick laga kraft. En upplysning om detta ska tas in i beslutet. Om avgiften inte

¹⁰² 14 kap. 1 § utlänningslagen.

betalas inom denna tid, bör dröjsmålsavgift tas ut och den obetalda avgiften och dröjsmålsavgiften bör lämnas för indrivning. Regeringen bör få meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Avgiften bör inte få drivas in när fem år har gått efter det att beslutet fick laga kraft.

6.6.9 Förslagen uppfyller kraven på rättssäkerhet

Delegationens bedömning: Den föreslagna regleringen om en sanktionsavgift i vissa fall vid återkallelse av ett arbetstillstånd eller vid ett beslut om avslag på en begäran om förlängning av ett arbetstillstånd uppfyller kraven på rättssäkerhet.

Skälen för delegationens bedömning: Som konstateras i avsnitt 6.6.3 har tidigare utredningsförslag på det område som behandlas i detta avsnitt inte lett till lagstiftning. Skälet till det har huvudsakligen varit att det har ansetts vara för rättsosäkert att koppla en sanktion i form av straff eller en administrativ sanktion till bristande uppfyllelse av sådana krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen. Det har ansetts vara för svårt att som arbetsgivare veta exakt vad som ligger i kravet på lön, försäkringsvillkor och övriga anställningsvillkor i nivå med kollektivavtal eller praxis.

Vid införandet av såväl straffrättsliga sanktioner som administrativa sanktioner i form av sanktionsavgifter behöver vissa krav kring rättssäkerheten enligt Europakonventionen och Europarådets rekommendationer beaktas, se avsnitt 6.3.2. Det bör på ett generellt plan krävas att det ska vara tydligt och förutsebart för den som riskerar att drabbas av en sanktion från samhällets sida vilka ageranden och förfaranden som kan leda till sanktionen.

Det faktum att det sedan den 1 juni 2022 ställs krav på ett faktiskt anställningsavtal för att arbetstillstånd ska beviljas innebär att det för arbetsgivaren bör framstå som tydligare än tidigare vilka villkor som också i praktiken ska tillämpas för att arbetstagarens rätt till ett arbetstillstånd ska bestå. Genom kravet på anställningsavtal får det alltså anses vara mer förutsebart för arbetsgivaren vilka brister i tillämpningen av villkoren som ytterst kan leda till en sanktion från det allmännas sida.

Inte vilka överträdelser som helst från en arbetsgivares sida ska enligt förslaget kunna leda till en sanktion i form av sanktionsavgift. Det räcker inte att arbetsgivaren tillämpar sämre villkor än de som har legat till grund för arbetstillståndet. Den bristande tillämpningen måste som förslaget är utformat ha lett till ett beslut om återkallelse eller om avslag på en ansökan om förlängning av arbetstillståndet, eventuellt efter ett förfarande med överprövning av beslutet av domstol.

Som har beskrivits tidigare gäller sedan den 1 juni 2022 att bland annat arbetsgivaren ska ges tillfälle att yttra sig över Migrationsverkets bedömning kring tillämpningen av anställningsvillkoren och komma in med kompletterande uppgifter. Det finns sedan dess också ett större utrymme för arbetsgivare att undvika att ett arbetstillstånd återkallas genom att rätta till en redan påtalad brist i det avseendet. Enligt förarbetena till de ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 juni 2022 kan det exempelvis vid bedömningen av om ett arbetstillstånd ska återkallas eller inte beaktas om arbetsgivaren lämnar en ursäktlig eller rimlig förklaring till varför det har blivit fel samtidigt som det framstår som klart att förutsättningarna för arbetstillstånd kommer att vara uppfyllda framöver.¹⁰³ Det ska vidare erinras om att ett arbetstillstånd inte ska återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig.

Mot den samlade bakgrunden anser delegationen att rättssäkerhetsskäl – åtminstone numera – inte ger anledning att avstå från att införa en sanktion mot arbetsgivare i nu aktuella fall. Det får anses vara tillräckligt förutsebart för arbetsgivaren vilken nivå på arbets- och anställningsvillkoren som ska tillämpas, med risk för att annars drabbas av en sanktion. Innan ett relevant beslut om återkallelse eller om avslag på en ansökan om förlängning av ett arbetstillstånd över huvud taget fattas ska arbetsgivaren ha getts möjlighet att kommunicera med Migrationsverket och rätta till eventuella brister.

¹⁰³ Prop. 2021/22:134 s. 153.

6.7 Åtgärder för att underlätta för utsatta arbetstagare att få uteblivna löner

6.7.1 Bakgrund

Det är svårt för vissa grupper att utkräva lön

Delegationen har i tidigare betänkanden beskrivit att det ofta föreligger svårigheter för arbetstagare som exploaterats i Sverige att få ut sin lön. Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av att kollektivavtalsstäckningsgraden är hög och av att både arbetsgivare och arbetstagare i hög grad är organiserade. Inom vissa riskbranscher är dock kollektivavtalsstäckningen lägre (se närmare i kapitel 4). Som delegationen har lyft fram i tidigare betänkanden, står det dock klart att enbart bundenhet till ett kollektivavtal inte är en garanti för att kollektivavtalet faktiskt följs.

Bygghandelskommissionen, som genomfört en undersökning på området, har konstaterat att det finns företag som tecknar kollektivavtal i syfte att ge en seriös fasad, men som sedan systematiskt bryter mot avtalet genom att till exempel utbetala för lite lön, utan att det uppmärksammas av någon part. Vidare är det allt färre som är medlemmar i en arbetstagarorganisation i Sverige. Särskilt utländska arbetstagare är sällan medlemmar i en svensk arbetstagarorganisation. Enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen är det arbetstagarorganisationen där arbetstagaren är medlem som bistår i talan om fordran av lön hos arbetsgivaren. Den kartläggning som Utredningen om arbetskraftsinvandring gjorde i betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) visar vidare att utsatta arbetstagare som har vänt sig till en arbetstagarorganisation kan ha nekats hjälp med hänvisning till den tre månaders karenstid som vissa organisationer tillämpar innan man företräder medlemmar, samt att flera arbetstagarorganisationer upplever svårigheter med att organisera denna grupp.

Det faktum att många av de som befinner sig i riskgrupperna för arbetslivskriminalitet saknar stöd av en arbetstagarorganisation gör det svårare för såväl parterna att bevaka att kollektivavtal efterlevs som för den enskilde att driva en talan mot arbetsgivaren vid en tvist. Den som inte är medlem i en arbetstagarorganisation men som på egen hand vill driva en talan mot en arbetsgivare för utebliven lön tar betydande ekonomiska risker. Den enskilde behöver då dels bära

kostnaden för ett eventuellt ombud, dels bära risken att behöva betala motpartens rättegångskostnader. Det ska i sammanhanget noteras att det kan finnas möjlighet att få vissa rättegångskostnader betalda av staten enligt rättshjälpslagen (1996:1619). I praktiken kan det dock vara svårt för den som saknar kunskap om sina rättigheter eller hur det svenska rättssystemet fungerar att orientera sig i hur man går till väga för att få hjälp, vilket även Riksrevisionen uppmärksammat.¹⁰⁴ Den som inte är svensk medborgare och som varken är, eller tidigare har varit bosatt i Sverige, får beviljas rättshjälp endast om det finns särskilda skäl. När Riksrevisionen granskade statens insatser mot exploatering av arbetskraft konstaterades att det största hindret för att arbetsmarknadens parter ska kunna bevaka arbetsvillkoren för riskgruppen tycks vara att få utländska arbetstagare att gå med i en arbetstagarorganisation.¹⁰⁵ Problemen i Sverige med att utländsk arbetskraft sällan kan få uteblivna löner bekräftas i en ny rapport från HEUNI, där det anges att de sällan får information om möjligheten att utkräva obetald lön samt att det finns begränsningar i deras möjligheter till rättsligt stöd och betydande kostnadsrisker i samband med en rättstvist.¹⁰⁶

Som delegationen tidigare har beskrivit bedriver vissa arbetstagarorganisationer ett aktivt arbete med att nå arbetstagare i riskgrupperna för arbetslivskriminalitet. I debatten talas det ofta om skuggsamhället och de så kallade irreguljära migranter eller papperslösa, som befinner sig i landet utan rätt att vistas i Sverige och som ofta kan vara i en särskilt utsatt position. En av de organisationer som bedriver ett arbete riktat mot dessa är Solidariska Byggare som är en del av SAC, Sveriges arbetares centralorganisation. Det typiska ärendet som organisationen hanterar är att en utländsk arbetstagare vänder sig till organisationen när arbetsgivaren inte har betalat ut lön. Organisationens företrädare använder sig också i stor utsträckning av lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen), något som uppmärksammades av Utredningen om utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret.¹⁰⁷ Det kan även nämnas att Fackligt Center för Papperslösa (som drivs av bland andra LO och TCO) hjälper utsatta arbetstagare oavsett om de är medlemmar i någon arbetstagarorganisation eller inte. Fackligt Center

¹⁰⁴ Riksrevisionen (2020b), s. 50.

¹⁰⁵ Riksrevisionen (2020b), s. 50.

¹⁰⁶ HEUNI (2024), s. 145.

¹⁰⁷ SOU 2022:26, s. 79.

för Papperslösa hanterar enligt egen uppgift omkring 50–100 ärenden per år. Delegationens bild är dock att antalet fall där denna grupp skulle behöva stöd är betydligt större. Även Fastighetsanställdas förbund hjälper i viss mån utsatta icke-medlemmar inom ramen för det projekt som nyligen initierats mot arbetslivskriminalitet i städbranschen (se närmare i avsnitt 4.6.4).

Många myndighetsföreträdare som delegationen har varit i kontakt med lyfter fram att eftersom det i dag i praktiken finns små möjligheter för utsatta grupper att få arbetsrättsliga rättigheter tillgodosedda, är det i princip riskfritt för oseriösa arbetsgivare att exploatera personer. Att det finns en relativt stor grupp arbetstagare i riskgrupp att utsättas för arbetslivskriminalitet som i dag faller utanför den svenska modellen är inte bara problematiskt för den enskilda arbetstagaren, utan kan i förlängningen riskera att försvaga även den svenska arbetsmarknadsmodellens legitimitet.

Goda exempel finns från flera andra länder

I flera andra länder finns olika former av organisationer, med eller utan koppling till arbetstagarorganisationer, som är särskilt inriktade på bland annat juridiskt stöd till de som utnyttjas i arbetskraftsexploatering eller riskerar att bli det. Goda exempel på detta finns i Finland och har beskrivits i delegationens tidigare delbetänkande.¹⁰⁸ Ytterligare exempel finns från Tyskland, där det finns ett system med statligt finansierade föreningar, med koppling till arbetstagarorganisationerna, som stöttar utsatta arbetstagare.¹⁰⁹

Enligt EU:s så kallade sanktionsdirektiv¹¹⁰, ska medlemsstaterna säkerställa att arbetsgivare för överträdelse av förbudet mot anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt ansvarar för betalning av eventuell inestående ersättning till tredjelandsmedborgaren. I Belgien gavs i samband med genomförandet av direktivet det fristående organet Myria i uppgift att representera dessa tredjelandsmedborgare som civilrättsligt ombud, för att exempelvis utkräva utebliven lön. Myria är en offentlig institution som fungerar som

¹⁰⁸ SOU 2023:8, s. 274 f.

¹⁰⁹ SOU 2023:8, s. 295 f.

¹¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

nationell rapportör för arbetet mot människohandel i enlighet med Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och EU:s så kallade människohandelsdirektiv. Myria har även till uppgift att säkerställa migranternas rättigheter och att informera myndigheterna om migrationsflöden. Myrias roll finns närmare beskriven i delegationens tidigare delbetänkande.¹¹¹

6.7.2 Diskrimineringsombudsmannen bör få föra talan för irreguljära migranternas rätt till lön

Delegationens förslag: I en tvist om lön eller annan ersättning enligt lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, ska Diskrimineringsombudsmannen få föra talan för en enskild arbetstagare. Talan ska föras vid Arbetsdomstolen.

När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen om rättegången i arbetstvister, eller när en arbetstagarorganisation i andra fall företräder den enskilde som ombud, ska dock ombudsmannen få föra talan bara om organisationen inte gör det.

Talan som förs av Diskrimineringsombudsmannen ska behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren. Bestämmelserna i lagen om rättegången i arbetstvister om den enskildes ställning i rättegången ska tillämpas också när ombudsmannen för talan.

Skälen för delegationens förslag

Det finns anledning att stärka möjligheterna att få ut lön

I Sverige har bestämmelsen i sanktionsdirektivet om arbetsgivarens ansvar för ersättning genomförts genom lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (2013 års lag). Lagen ger en rätt för utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige att erhålla lön och annan ersättning för utfört arbete. Vid tvist mellan en utlänning

¹¹¹ SOU 2024:14, s. 396 f.

och en arbetsgivare om inestående ersättning finns en presumtion om att lönen anses motsvara den minimilön som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och om att tre månaders heltidsarbete har utförts.¹¹² Som framgår i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14) har lagen tillämpats i ytterst få fall. Där framgår också att lagen i praktiken inte ger något väsentligt löneskydd för arbetstagare som arbetat utan tillstånd.¹¹³

I förarbetena till 2013 års lag framhålls att den berörda utländska arbetskraften i de flesta fall får antas vara oorganiserad.¹¹⁴ Behovet av eventuella bestämmelser som närmare reglerar de praktiska möjligheterna för arbetstagarna att få ut sin lön diskuteras dock inte i förarbetena. Enligt artikel 6 i sanktionsdirektivet ska medlemsstaterna då tredjelandsmedborgare vistas olagligt i landet för varje överträdelse säkerställa att arbetsgivaren ska ansvara för betalning av eventuell inestående ersättning. Enligt delegationen finns det anledning att överväga hur lagen skulle kunna få bättre genomslag i praktiken, och därmed bidra till ett mer effektivt genomförande av direktivet. I en rapport från 2024 anges att det svenska systemet inte är utformat för att i praktiken möjliggöra för utsatta arbetstagare att kunna få tillbaka obetald lön enligt 2013 års lag.¹¹⁵ Detta strider enligt rapporten mot Sveriges förpliktelser enligt sanktionsdirektivet och Europakonventionen. Sanktionsdirektivets syfte att bekämpa användningen av illegal arbetskraft motverkas också när det är kostnadseffektivt att anställa arbetstagare som inte har arbetstillstånd eftersom deras rättsliga anspråk på inestående lön har begränsade utsikter att realiseras.¹¹⁶

Företrädare för Jämställdhetsmyndigheten har lyft fram att det finns behov av stöd i arbetsrättsliga ärenden generellt, även i förhållande till exempelvis entreprenörsansvarslagen, och även i förhållande till andra målgrupper än irreguljära migranter, till exempel EU-medborgare som utnyttjas på olika sätt och i vissa fall har en svag ställning på arbetsmarknaden. Delegationen delar bedömningen

¹¹² 5 § lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (2013 års lag). Lagen behandlas närmare i avsnitt 6.5.

¹¹³ SOU 2024:14, s. 204.

¹¹⁴ Prop. 2012/13:125 s. 81.

¹¹⁵ Johansson (2024), s. 24 f.

¹¹⁶ Johansson (2024), s. 24.

av behovet. Enligt delegationens mening framstår det dock i första hand som angeläget att vidta åtgärder för att 2013 års lag ska få bättre genomslag i praktiken. Delegationen vill dock påtala vikten av att arbetstagarorganisationerna bedriver ett aktivt arbete med att nå samtliga grupper som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.

Tänkbara aktörer att biträda utsatta i vissa ärenden

Som delegationen har lyft fram i SOU 2024:14 skulle det kunna övervägas om någon organisation eller myndighet ska få i uppdrag att biträda utsatta arbetstagare i förhållande till 2013 års lag, på liknande sätt som skett i Belgien. I Belgien har ansvaret lämnats till en offentlig aktör. Enligt delegationen är det inte givet att en eventuell aktör som skulle biträda utsatta arbetstagare i Sverige ska vara statlig.

I Sverige har arbetsmarknadens parter en stark ställning. Även om en arbetstagare själv har möjlighet att driva en lönetvist är det typiskt sett arbetstagarorganisationerna som hanterar tvister om indrivning av löner. Det finns en skepsis från vissa av parterna på arbetsmarknaden mot att en statlig myndighet skulle bistå arbetstagare i tvister enligt ovan nämna lag. Enligt delegationens bild förefaller bakgrunden vara dels principiella skäl, där man inte anser att detta är en fråga för staten, dels en farhåga om att det kan komma att påverka arbetstagarorganisationens grad negativt. Även om delegationen bedömer att frågan om hjälp att driva in ersättning enligt 2013 års lag är av relativt begränsad karaktär och därmed svårligen bör få påverkan på organisationsgraden, finns det ändå starka skäl att låta arbetstagarorganisationerna vara de aktörer som i första hand skulle hantera en sådan uppgift. Som delegationen har angett ovan finns det skäl att överväga åtgärder som skulle kunna stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och konkurrensen snedvrids genom arbetslivskriminella förfaranden.

I sammanhanget är det dock viktigt att erinra om att arbetsmarknadens parter är autonoma, vilket bland annat innebär att de själva har rätt att utforma sin verksamhet. Det är till exempel inte möjligt att från statligt håll reglera att arbetstagarorganisationerna har en skyldighet att biträda vissa grupper. Organisationerna är vidare finansierade av sina medlemmar och det är därmed långt

ifrån självklart att de regelmässigt på frivillig basis kan förväntas anta en uppgift innebärande att de ger stöd till icke-medlemmar. Mot denna bakgrund bör det enligt delegationens mening övervägas att bidra med finansiellt stöd till arbetstagarorganisationer som vill bistå irreguljära migranter i enlighet med 2013 års lag (se närmare om detta i avsnitt 6.7.3).

Andra tänkbara sätt att ge 2013 års lag bättre praktiskt genomslag skulle kunna vara att utöka möjligheterna till rättshjälp till att omfatta även denna krets personer. I 12 § rättshjälpslagen (1996:1629) anges att den som inte är svensk medborgare och som varken är eller tidigare har varit bosatt i Sverige får beviljas rättshjälp endast om angelägenheten ska behandlas i Sverige och det finns särskilda skäl. Man skulle kunna tänka sig att lägga till ett stycke i 12 § i rättshjälpslagen där det regleras att stöd till irreguljära migranter i enlighet med 2013 års lag är ett sådant särskilt skäl som motiverar stöd enligt lagen. Vissa advokater kommer i dag genom sitt arbete med migrationsärenden i kontakt med migranter som befinner sig i en utsatt position och en sådan ordning skulle möjliggöra för bland annat dessa att ta sig an tvisterna.

Ett ytterligare alternativ som nämnts till delegationen är att ge ett stöd till antidiskrimineringsbyråerna för att driva denna typ av ärenden. I Sverige finns 18 lokala antidiskrimineringsverksamheter som ger rådgivning och stöd för de som har blivit utsatta för diskriminering. De är ideella verksamheter som drivs med stöd från bland annat Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor samt kommunerna.

Delegationen anser dock att det mest ändamålsenliga är en ordning där arbetstagarorganisationerna har option på att vara den aktör som i första hand ska driva ärenden enligt lagen, men där en statlig myndighet har möjlighet att driva sådana ärenden för det fall organisationen inte gör det. En liknande lösning finns i familjeledighetslagarna och i diskrimineringslagen (2008:567), av vilka det följer att Diskrimineringsombudsmannen (DO) bara har rätt att föra talan om arbetstagarorganisationen inte gör det.¹¹⁷

Frågan blir då vilken statlig myndighet som skulle vara bäst lämpad i detta fall. Enligt delegationens mening är det få myndigheter som skulle kunna anses vara tänkbara att biträda enskilda i den nu aktuella situationen. Förutom arbetsmarknadens parter är DO en

¹¹⁷ Jfr 6 kap 2 § tredje stycket diskrimineringslagen och 25 § föräldraledighetslagen (1995:584).

aktör som hanterar vissa typer av tvister på arbetsmarknadsområdet. DO:s uppdrag handlar i korthet om att arbeta mot diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter. DO har möjlighet att företräda enskilda personer i domstol och begära ersättning enligt diskrimineringslagen. Ett uppdrag att biträda irreguljära migranter enligt 2013 års lag skulle enligt delegationens mening kunna bidra till att främja lika rättigheter och möjligheter för denna grupp och därmed anses ligga inom ramen för myndighetens uppdrag. Andra myndigheter som kommer i kontakt med arbetskraftsexploatering på olika sätt i sitt arbete, såsom Jämställdhetsmyndigheten eller Polismyndigheten, saknar uppdrag att biträda enskilda i domstol och det skulle framstå som främmande för deras verksamhet i övrigt att inkludera ett sådant uppdrag. Inte heller Arbetsmiljöverket eller Skatteverket, som kommer i kontakt med enskilda på olika sätt genom arbetsplatskontroller, har något sådant uppdrag. Medlingsinstitutet har i uppdrag att verka för en väl fungerande lönebildning och medlar i intressetvister mellan kollektivavtalsparter, men har ingen roll när det gäller rättstvister på arbetsmarknaden. DO har anställda som är vana att hantera domstolsprocesser och företräda enskilda i vissa typer av arbetsrättsliga ärenden. Att bistå enskilda enligt 2013 års lag skulle enligt delegationens mening främja lika rättigheter för denna grupp. Samtidigt skulle det innebära en ny typ av ärende för myndigheten, något som kan innebära en risk att verksamheten blir mer spretig. Detta är dock en risk som föreligger oavsett vilken myndighet som skulle få uppgiften. Delegationen gör bedömningen att DO är den myndighet som är bäst lämpad att biträda utsatta arbetstagare enligt 2013 års lag, för det fall en arbetstagarorganisation avstår. Enligt delegationens mening är det den ordning som ligger mest i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen och samtidigt har förutsättningar att få bäst genomslag i praktiken.

Närmare om utformningen av talerätten

En fråga som behöver tas ställning till är den närmare utformningen av DO:s talerätt och i vilka situationer arbetsmarknadens parter ska ha företräde att föra talan. I sammanhanget kan noteras att den ordning som finns i ledighetslagarna och diskrimineringslagen bygger

på att en arbetstagarorganisation har företrädare framför DO:s talerätt om kollektivavtal föreligger och personen i fråga är medlem i arbetstagarorganisationen. Av 6 kap. 2 § diskrimineringslagen framgår nämligen att när en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen), får ombudsmannen föra talan bara om arbetstagarorganisationen inte gör det. Det framstår som en naturlig utgångspunkt även för talerätten i nu aktuella fall. Enligt delegationen kan det dock finnas skäl att här utöka det område där arbetstagarorganisationerna har företrädare framför DO:s talerätt.

De personer som kan komma att behöva biträde enligt 2013 års lag är, som nämnts ovan, oftast inte medlemmar i någon arbetstagarorganisation. De kan dock vara det, och de kan även bli medlemmar under den tid en tvist enligt 2013 års lag pågår. Personerna kan vidare arbeta hos en arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal men det kan också vara fråga om en arbetsgivare som inte är bunden av något kollektivavtal. Enligt delegationens mening bör åtgärder som underlättar för irreguljära migranter att få uteblivna löner utformas så att de värnar den svenska arbetsmarknadsmodellen. Ett led i detta är att stärka arbetstagarorganisationernas arbete med att nå denna grupp. Mot denna bakgrund bör talerätsbestämmelsen utformas så att en arbetstagarorganisation i vissa fall har företrädare att föra talan även när det gäller en irreguljär migrant som inte är medlem i organisationen. Det bör gälla fall då en arbetstagarorganisation har valt att företrädare den enskilde som ombud.

Delegationen föreslår därför att när en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § arbetstvistlagen, eller när en arbetstagarorganisation i andra fall har valt att som ombud företrädare den enskilde, får DO föra talan bara om organisationen inte gör det. Talan som förs av DO bör behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren. Bestämmelserna i arbetstvistlagen om den enskildes ställning i rättegången bör tillämpas också när ombudsmannen för talan.

En särskild fråga i sammanhanget är hur DO, när ett ärende inkommer, bör kontrollera om det finns en arbetstagarorganisation som är intresserad av att driva tvisten. Enligt delegationens mening bör det vara tillräckligt att DO frågar den berörde huruvida han eller hon är medlem i någon arbetstagarorganisation eller har haft

kontakt med en sådan om att företräda denne i ärendet. Någon ytterligare utredningsåtgärd bedöms inte vara nödvändig.

6.7.3 Ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter

Delegationens förslag: Det ska införas en ny förordning enligt vilken statsbidrag får lämnas till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige att göra sin rätt gällande enligt lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

Syftet med statsbidraget ska vara att främja att arbetstagarorganisationer bistår sådana utlänningar med att få den lön och annan ersättning som de har rätt till.

Förordningen ska meddelas med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Skälen för delegationens förslag: Som anges ovan är det i Sverige typiskt sett arbetstagarorganisationerna som hanterar tvister om indrivning av löner. De som omfattas av 2013 års lag är ofta oorganiserade och har i praktiken små möjligheter att få uteblivna löner. Som nämnts ovan finns det organisationer som bistår såväl personer som inte är medlemmar som personer som nyligen har blivit medlemmar i en arbetstagarorganisation, utan beaktande av den karenstid som typiskt sett finns. Detta sker dock i relativt liten skala. Arbetstagarorganisationerna företräder sina medlemmar och är finansierade av dem, och det är därmed långt ifrån självklart att de regelmässigt kan förväntas anta en uppgift innebärande att de ger stöd till icke-medlemmar eller nya medlemmar utan beaktande av karenstid.

Som delegationen har angett ovan finns det skäl att överväga åtgärder som skulle kunna stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och att konkurrensen snedvrids genom arbetslivskriminella förfaranden. Enligt delegationen är det lämpligt att i detta syfte rikta ett stöd till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter att få uteblivna löner enligt 2013 års lag.

En särskild fråga är i vilken form ett sådant nytt statsbidrag till arbetstagarorganisationer bör regleras. Det skulle kunna övervägas att reglera det i förordningen (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet. Det skulle dock innebära omfattande ändringar i den förordningen och skulle eventuellt riskera att göra den förordningen mindre lättillgänglig. Det nya statsbidraget bör därför regleras i en ny förordning.

Av 8 kap. 7 § regeringsformen följer att regeringen får meddela föreskrifter om verkställighet av lag (verkställighetsföreskrifter) och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (den så kallade restkompetensen). Delegationen gör bedömningen att regeringen kan meddela den nya förordningen med stöd av restkompetensen.

Syftet med statsbidraget bör anges i förordningen. Syftet bör vara att främja att arbetstagarorganisationer bistår utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige med att få den lön och annan ersättning som de har rätt till.

6.7.4 Statsbidragets förenlighet med EU:s bestämmelser om statliga stöd

Delegationens förslag: Statsbidraget ska endast få lämnas i enlighet med EU:s bestämmelser om stöd av mindre betydelse.

Arbetsmiljöverket ska utföra vissa uppgifter som en medlemsstat har enligt EU-rätten när det gäller kontroll av stöd av mindre betydelse.

Skälen för delegationens förslag

EU:s bestämmelser om statligt stöd

Artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) innehåller bestämmelser om statligt stöd. Utgångspunkten är ett principiellt förbud mot statliga stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Det behöver därför tas

ställning till om ett stöd av detta slag utgör statsstöd och om anmälan om stödet bör göras till EU-kommissionen.

Bestämmelserna om statligt stöd gäller endast åtgärder som uppfyller alla kriterier som framgår av artikel 107.1 EUF, nämligen överföring av statliga medel, ekonomisk fördel, selektivitet, snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsländerna.

Företagsbegreppet

Begreppet företag omfattar i detta sammanhang varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. När ett organ bedriver verksamhet av allmännyttig karaktär och inte är verksamt på en marknad i konkurrens anses det organet som huvudregel inte som ett företag. Även ett sådant organ kan dock tillhandahålla varor och tjänster på marknaden i konkurrens med andra aktörer, exempelvis på områdena för forskning, utbildning, konstnärlig verksamhet och hälsovård. Om så är fallet ska organet anses utgöra ett företag, eftersom det bedriver ekonomisk verksamhet, oaktat den omständigheten att tillhandahållandet av varor eller tjänster sker utan vinstsyfte.¹¹⁸

Anmälningsskyldighet och genomförandeförbud

Artikel 108.3 i EUF-fördraget behandlar skyldigheten för medlemsstaterna att i förhand underrätta kommissionen om alla planer på att bevilja statligt stöd (anmälningsskyldigheten). Det ska ske i så god tid att kommissionen kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om kommissionen anser att någon sådan plan inte är förenlig med den inre marknaden, ska den utan dröjsmål inleda ett sådant förfarande som anges i artikel 108.2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande har lett till ett slutgiltigt beslut. Det råder således ett genomförandeförbud.

¹¹⁸ EU-domstolens dom den 10 januari 2006 i mål C-222/04 (Ministero dell'Economia e delle Finanze mot Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl.).

Undantag finns från bestämmelserna om statligt stöd

Det finns vissa förordningar om undantag från bestämmelserna om statligt stöd. Om villkoren i ett gruppundantag är uppfyllda är stödet undantaget anmälningsskyldigheten och genomförandeförbudet. Ett sådant regelverk är den så kallade allmänna gruppundantagsförordningen, som ofta förkortas GBER (General Block Exemption Regulation).¹¹⁹ Den allmänna gruppundantagsförordningen innehåller regler om vilka villkor som gäller för stöd till regional utveckling, forskning, utveckling och innovation, miljöskydd, flygplatser och hamnar med mera.

Det finns också EU-förordningar om stöd av mindre betydelse, så kallade de minimis-stöd. Om villkoren i någon sådan förordning är uppfyllda är det inte fråga om statligt stöd enligt EUF-fördraget.

Den 1 januari 2024 trädde en ny förordning om stöd av mindre betydelse i kraft, här kallad den allmänna förordningen om de minimis-stöd.¹²⁰ Av förordningen framgår att stöd till ett företag som sammanlagt inte överstiger 300 000 euro under en period av tre år och som även uppfyller övriga villkor i förordningen inte utgör statsstöd. Företag kan få de minimis-stöd enligt olika regelverk i en medlemsstat. Det är summan av allt de minimis-stöd till ett företag som inte får överstiga 300 000 euro.

Det finns en särskild förordning om de minimis-stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster.¹²¹ Den tillåter en ersättning på högst 750 000 euro under en treårsperiod. Ersättning som uppfyller villkoren i förordningen är alltså inte att betrakta som statsstöd.

Stöd bör lämnas i form av de minimis-stöd

Som framgår ovan ska ett antal kriterier vara uppfyllda för att en åtgärd ska utgöra statligt stöd enligt EU-rätten. Skulle det införas ett ekonomiskt stöd för att bistå irreguljära migranter enligt 2013

¹¹⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

¹²⁰ Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

¹²¹ Kommissionens förordning (EU) 2023/2832 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

års lag, kan det inte uteslutas att stödet skulle uppfylla samtliga kriterier för statsstöd. Det skulle nämligen vara fråga om en överföring av statliga medel som innebär en ekonomisk fördel för den som får stödet. Ett sådant stöd torde också kunna anses förstärka ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen och därmed anses uppfylla kriterierna om snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln. Stödet får sannolikt anses vara selektivt då det endast skulle delas ut till arbetstagarorganisationer. Arbetstagarorganisationer utgör företag inom området för statligt stöd och den verksamhet som stödet avser – att driva ärenden om lön och annan ersättning – utgör ekonomisk verksamhet. I detta avseende verkar arbetstagarorganisationerna på en konkurrensutsatt marknad.

Det kan alltså inte uteslutas att ett sådant stöd som delegationen föreslår i detta avsnitt skulle anses utgöra statligt stöd enligt EU:s regelverk. Det råder i så fall genomförandeförbud och anmälningsplikt om stödet inte omfattas av något undantag.

Det får anses osäkert om stödet omfattas av något gruppundantag. Det får vidare anses osäkert om stödet kan omfattas av bestämmelserna om allmänt ekonomiskt intresse. Detta bland annat mot bakgrund av att det inte är möjligt – eller lämpligt – att ge arbetsmarknadens parter en skyldighet att föra talan för någons räkning. Det skulle strida mot deras oberoende ställning.

I den mån det är tillräckligt att det statliga stöd som utgår till varje mottagare kan rymmas inom de 300 000 euro som anges i den allmänna förordningen om de minimis-stöd utgör stödet inte statsstöd och stödformen kan då införas utan godkännande från kommissionen.

Om kostnaderna för arbetstagarorganisationernas förande av talan skulle uppgå till högre belopp skulle det dock innebära att stöd inte kan gå ut för de kostnader som överskrider gränsen 300 000 euro per företag. Det kan noteras att det finns andra de minimis-stöd som kan utbetalas till arbetstagarorganisationerna, bland annat stöd enligt förordningen (2021:950) om statsbidrag för information och rådgivning om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Som nämnts ovan ska samtliga de minimis-stöd som ett företag får räknas samman och summan får under en treårsperiod inte överstiga 300 000 euro.

Delegationen noterar att 2013 års lag hittills har tillämpats i mycket få fall. Det talar för att antalet fall kommer att vara begränsat. Samtidigt kan det inte uteslutas att det finns ett inte obetydligt antal arbetstagare som vill göra gällande anspråk med stöd av lagen och som med hjälp av de åtgärder som föreslås i detta betänkande får bättre förutsättningar att göra det. Antalet ärenden enligt lagen kan därför tänkas öka och kostnaderna för att driva sådana ärenden kan då komma att uppgå till betydande belopp. Hur stora belopp det handlar om kan variera beroende på ärendets karaktär. Det finns alltså en begränsning när det gäller hur många ärenden som kan hanteras inom ramen för systemet, om det bygger på den allmänna förordningen om de minimis-stöd. Det kan möjligen antas att det ofta är samma arbetstagarorganisationer som driver ärenden för arbetstagare enligt 2013 års lag, nämligen de som organiserar arbetstagare i de branscher där arbetslivskriminalitet förekommer i högre utsträckning.

Även med de begränsningar en sådan ordning innebär är det enligt delegationen i detta skede ändå mest ändamålsenligt att utforma stödet som ett de minimis-stöd. Ett sådant system skulle kunna införas utan att behöva få EU-kommissionens godkännande. Mot denna bakgrund bör det i den nya förordningen anges, på motsvarande sätt som görs i 2 § förordningen om statsbidrag för information och rådgivning om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, att bidrag får lämnas endast i enlighet med de villkor som anges i den allmänna förordningen om de minimis-stöd.

Om bedömningen i den fortsatta beredningen görs att ett stödssystem inom ramen för den allmänna förordningen om de minimis-stöd skulle vara för begränsat när det gäller storleken på stöden återstår alternativet att göra en anmälan till EU-kommissionen. Sådana kontakter med EU-kommissionen bör i så fall tas av Regeringskansliet.

Arbetsmiljöverket bör utföra de kontrollåtgärder som krävs enligt EU-reglerna

De aktuella EU-reglerna om de minimis-stöd innehåller vissa bestämmelser om kontrollåtgärder. Ett stöd av mindre betydelse ska inte beviljas utan att medlemsstaten först kontrollerar att det nya stödet inte medför att det totala belopp av stöd av mindre betydelse

som beviljas det berörda företaget når upp till det tak som gäller för de minimis-stöd.¹²² Dessa uppgifter bör utföras av Arbetsmiljöverket.

6.7.5 Förordningens närmare innehåll

Delegationens förslag: Arbetsmiljöverket ska pröva frågor om statsbidrag och betala ut det. I den nya förordningen ska det vidare regleras frågor om förutsättningar för statsbidrag, handläggning av ärenden, Arbetsmiljöverkets redovisning, återbetalning och återkrav, överklagande av beslut samt bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela verkställighetsföreskrifter.

Skälen för delegationens förslag

Förutsättningar för statsbidrag

I den nya förordningen behöver de närmare förutsättningarna för statsbidraget anges. En särskild fråga är om stödet ska kunna utgå för arbetstagarorganisationernas bistånd till alla kategorier arbetstagare som omfattas av 2013 års lag eller enbart till vissa.

De individer som kan komma att behöva biträde enligt 2013 års lag är ofta oorganiserade. Ett alternativ vore att begränsa stödet till ärenden där arbetstagaren inte är medlem i den arbetstagarorganisation som ansöker om stöd. I de fall arbetstagaren är medlem i organisationen får det antas att organisationen, om den väljer att företräda arbetstagaren, gör det på egen bekostnad och det kan argumenteras för att det då saknas anledning för det allmänna att ge stöd för detta.

Det finns dock enligt delegationens mening en risk för att en reglering där stöd enbart utgår för bistånd till oorganiserade arbetstagare skulle kunna få en avhållande verkan på arbetstaga- res vilja att bli medlemmar i en arbetstagarorganisation. En sådan ordning framstår därför inte som lämplig. Det kan också vara så att en person som behöver hjälp av en arbetstagarorganisation nyligen har blivit medlem i organisationen och ännu inte har uppnått den karenstid som ofta gäller för att få rättsligt biträde av arbetstagarorganisationerna.

¹²² Se artiklarna 6.4 och 7.4 i kommissionens förordning (EU) 2023/2831.

Enligt delegationens mening bör mot denna bakgrund stödet kunna lämnas för organisationernas bistånd till alla kategorier arbetstagare som omfattas av 2013 års lag, alltså oavsett om arbetstagaren är medlem i organisationen eller inte. Ett sådant stöd har potential att stärka både utsatta för arbetslivskriminalitet och arbetstagarorganisationernas arbete riktat mot dessa och på så sätt vara ett led i att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Enligt delegationens mening framstår det som rimligt att bidraget motsvarar högst 50 procent av arbetstagarorganisationens kostnader. Inom ramen för delegationens referensgrupp med företrädare för arbetsmarknadens parter har det dock framförts att det finns en risk att stödet inte ger önskad effekt om endast hälften av kostnaden ersätts, bland annat mot bakgrund av att det krävs en del administrativt arbete för att ansöka om stöd. Ett bidrag motsvarande högst 50 procent av kostnaderna möjliggör bland annat att medlen kan fördelas på fler. Regelverket bör dock följas upp och vid behov justeras om det skulle visa sig att ett begränsat nyttjande hänför sig till att kostnaderna inte ersätts fullt ut. Statsbidrag bör lämnas endast i den mån det finns tillgång på medel. Det bör alltså bestämmas ett belopp som är tillgängligt för organisationerna att söka under en viss tid.

Arbetsmiljöverket bör handlägga ärenden och utbetala statsbidraget

En fråga att ta ställning till är vilken myndighet som ska besluta om stöd. Eftersom delegationen föreslår att DO ska få talerätt för ärenden enligt 2013 års lag skulle det kunna övervägas att låta DO hantera statsbidraget. Enligt delegationen är det dock lämpligare att låta Arbetsmiljöverket hantera ansökningar om statsbidraget. Statsbidraget är ett led i arbetet med att motverka arbetslivskriminalitet riktad mot denna krets av utsatta arbetstagare och Arbetsmiljöverket har redan i dag ansvar för hanteringen av ett statsbidrag riktat till arbetsmarknadens parter för visst arbete mot arbetslivskriminalitet.

Närmare om ansökan

För att Arbetsmiljöverket ska ha underlag för att kunna pröva ansökan bör den innehålla uppgifter om det arbete som organisationen har utfört och de kostnader som organisationen har haft under det år som ansökan avser. För att myndigheten ska kunna bedöma om statsbidraget kan ges mot bakgrund av bestämmelserna om de minimis-stöd behöver det också i ansökan redovisas de andra stöd av mindre betydelse som organisationen har tagit emot under den senaste treårsperioden. Det bör också redovisas stöd som organisationen tidigare har ansökt om eller beviljats och som avser samma stödberättigande kostnader som det stöd som omfattas av ansökan.

En särskild fråga är när ansökan ska göras. Statsbidraget ska avse kostnader för att driva ärenden om lön och andra ersättningar. Det kan vara svårt att veta vad kostnaderna uppgår till innan ärendet är avslutat, exempelvis genom en dom i domstol. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att stöd begärs för uppkomna kostnader i efterhand, lämpligen en gång per år för kostnader som har uppkommit under föregående kalenderår.

Ansökan bör vara skriftlig. Det bör vara upp till Arbetsmiljöverket att bestämma det datum som ansökan senast ska ha kommit in till myndigheten.

Redovisning

För att det ska vara möjligt för regeringen att följa upp och utvärdera om statsbidraget har haft avsedd effekt bör det i förordningen införas bestämmelser om redovisning. Arbetsmiljöverket bör i sin årsredovisning redogöra för vilka som har fått bidrag och med vilka belopp bidraget har betalats ut till de olika mottagarna. Arbetsmiljöverket bör också varje år lämna en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till. Om det är möjligt bör myndigheten också ge en samlad bedömning av bidragets effekter i förhållande till dess syfte.

Återbetalning och återkrav

Om ett statsbidrag har lämnats till en arbetstagarorganisation utan att förutsättningarna för det har varit uppfyllda är det angeläget att detta kan korrigeras. Den som har tagit emot bidrag bör därför vara återbetalningsskyldig om bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Det bör vara Arbetsmiljöverket som beslutar att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag, om en mottagare är återbetalningsskyldig.

Enligt delegationens mening bör det i återkravssituationer finnas ett påtryckningsmedel utöver själva möjligheten att kräva återbetalning. Om belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid bör därför dröjsmålsränta enligt räntelagen tas ut på beloppet.

Det kan uppkomma situationer då det skulle framstå som oskäligt att kräva återbetalning eller att ta ut dröjsmålsränta. Om det finns särskilda skäl för det, bör det därför finnas en möjlighet för Arbetsmiljöverket att besluta att helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning eller ränta.

Överklagande och bemyndigande

Beslut om återkrav bör kunna överklagas. Övriga beslut enligt den nya förordningen bör dock inte få överklagas. Det bör hänvisas till 40 § förvaltningslagen (2017:900), där det framgår att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Den nya förordningen bör också innehålla ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om verkställigheten av den.

6.8 Tillfälliga uppehållstillstånd för att hävda sin rätt

6.8.1 Bakgrund

I utlänningslagen finns bestämmelser om att tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa fall får ges till utländska brottsoffer och andra bevispersoner som vistas i landet. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan ges till en sådan utlänning om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras (5 kap. 15 § första stycket utlänningslagen). Det krävs också att

utlänningen har brutit alla förbindelser med de som misstänks för brott och att utlänningen klart har visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Därutöver krävs att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas. Ett sådant uppehållstillstånd ska gälla i minst sex månader och ansökan görs av förundersökningsledaren.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan också beviljas om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna (5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen). Även i detta fall krävs att tillståndet behövs för att förundersökning och huvudförhandling ska kunna genomföras och att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot det. Ett uppehållstillstånd för betänketid ska gälla i 30 dagar och ansökan ska göras av förundersökningsledaren eller, sedan augusti 2022, även av socialnämnden om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för människohandel eller människoexploatering. Uppehållstillståndet får förlängas om förutsättningarna som anges där fortfarande är uppfyllda.

Statistiken visar att antalet ansökningar om betänketid från såväl socialtjänsten som förundersökningsledare är lågt i förhållande till antalet misstänkta fall av människohandel som uppmärksammas årligen i Sverige.¹²³ Plattformen Civila Sverige mot människohandel anger att endast 1 av 10 av de potentiella brottsoffer som de haft kontakt med, där det upprättats en polisanmälan, har erhållit en betänketid. Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen har haft i uppdrag att sprida information och ge kompetensstöd till socialnämnden om människohandel för att stödja användandet av regelverket om betänketid. Enligt Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen finns inom socialtjänsten dock en brist på grundläggande kunskap om människohandel och brottsoffrens rättigheter, vilket gör att ansökningarna om betänketid fortsatt ligger lågt i förhållande till det faktiska antalet fall.¹²⁴ Regelverket är dock relativt nytt och Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen har påtalat behovet av ökad medvetenhet hos socialtjänsten för att öka antalet ansökningar om betänketid.

¹²³ Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen (2024).

¹²⁴ Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen (2024), s. 10

Enligt 5 kap. 15 d § utlänningslagen kan en utlänning som har uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen, efter egen ansökan, för tiden efter tillståndets giltighetstid få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. För detta krävs att utlänningen har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen och har väckt talan om inestående ersättning för arbete enligt 2013 års lag.¹²⁵

Mer effektiva bestämmelser finns i andra länder

I Belgien får ett förmodat offer för människohandel 45 dagars betänketid, som förlängs först till tre månader och därefter med sex månader i taget under förutsättningen att brottsoffret samarbetar med rättsväsendet. Den som har formell status som förmodat offer för människohandel har rätt att stanna i Belgien så länge en rättsprocess pågår och har därefter möjlighet att få ett permanent uppehållstillstånd om åtal väcks i ärendet. Delegationen har fått bilden att för den som kommer från ett annat land, särskilt utanför EU, och har blivit utsatt för den här typen av brott kan möjligheten att få stanna i landet vara en förutsättning för att personen över huvud taget ska vara intresserad av att delta i en rättsprocess. År 2020 utfärdades totalt 29 permanenta uppehållstillstånd till människohandelsoffer i Belgien.

I Finland kan ett misstänkt människohandelsoffer som vistas olagligt i landet beviljas en betänketid. Betänketiden legaliserar vistelsen i Finland för högst sex månader. Under betänketiden kan personen återhämta sig från sina erfarenheter och ta ställning till ett eventuellt samarbete med myndigheterna. Upphållstillstånd kan även beviljas ett människohandelsoffer som deltar i förundersökningen och domstolsbehandlingen av ett människohandelsbrott och som av denna anledning måste vara närvarande i Finland. I Finland bistår Hjälpssystemet för offer för människohandel i dessa ärenden.¹²⁶

¹²⁵ I 20 kap. 5 § utlänningslagen anges att till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet har en utlänning anställt, om utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

¹²⁶ 52 b och 52 c § utlänningslagen. <https://ihmiskauppa.fi/sv/information-och-rad/manniskohandelsoffrens-uppehallsratt/>. Hämtad 2024-09-23.

6.8.2 Möjligheterna till tidsbegränsade uppehållstillstånd för att hävda sin rätt bör utökas

Delegationens förslag: En utlänning som vistas här ska, efter egen ansökan, få beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, också när utlänningen

1. företräds av Diskrimineringsombudsmannen eller en arbetstagarorganisation i en fråga som avses i lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, eller
2. har väckt talan enligt den föreslagna lagen om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd.

Om en utlänning har ansökt om ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd ska Migrationsverket få besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen. Ett beslut om avvisning eller utvisning ska inte få verkställas under den tid som en utlänning har meddelats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. En utlänning som har fått ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd ska erbjudas vård inom regionen och vara undantagen från kravet på arbetstillstånd.

Skälen för delegationens förslag

Utökade möjligheter till tidsbegränsade uppehållstillstånd för att irreguljära migranter ska kunna hävda sin rätt enligt 2013 års lag

Delegationen har föreslagit att en ny bestämmelse införs i 2013 års lag. Förslaget innebär att arbetstagarorganisationerna, och i andra hand DO, får föra talan enligt lagen. Som anges ovan kan en utlänning som har väckt talan om inestående ersättning för arbete enligt 2013 års lag i vissa fall få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

För att personen ska få ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd krävs dock att personen har uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen, det vill säga om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras. För tiden efter ett sådant uppehållstillstånds giltighetstid får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om utlänningen har

väckt talan för att hävda sin rätt enligt 2013 års lag och har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen. En förutsättning för att få ett uppehållstillstånd för att stanna i Sverige för en civilrättslig process enligt 2013 års lag är i dag alltså att en förundersökning om brott har inletts och att arbetstagaren har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att medverka i förundersökningen eller huvudförhandlingen.

Det kan dock finnas fall där en utlänning vill hävda sin rätt enligt 2013 års lag men där förutsättningarna i 15 kap. 15 d § inte är uppfyllda. I en rapport från 2024 anges att det svenska systemet inte är utformat för att i praktiken möjliggöra för utsatta arbetstagare att kunna få tillbaka obetald lön, varken genom en straffrättslig eller en civilrättslig process. Detta strider enligt rapporten mot Sveriges förpliktelser enligt sanktionsdirektivet och Europakonventionen.¹²⁷

Ett sätt att ge sanktionsdirektivet bättre genomslag i praktiken skulle kunna vara att införa en möjlighet för en utlänning att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att utlänningen ska kunna göra gällande sin rätt enligt 2013 års lag, även om inte förutsättningarna i 15 kap. 15 d § är uppfyllda.

Det skulle dock kunna argumenteras för att det inte är nödvändigt att driva en process enligt 2013 års lag på plats i Sverige utan att det bör kunna ske på distans och med fysisk medverkan endast vid en eventuell domstolsförhandling. Enligt delegationens mening underlättas dock inhämtande av bevisning avsevärt om personen i fråga befinner sig i landet. Det kan vara språkförbistringar, tekniska svårigheter och andra omständigheter som gör att arbetet inför en domstolsförhandling försvåras om personen befinner sig i ett annat land.

Det är svårt att uppskatta hur lång tid en person behöver stanna i Sverige för att kunna föra en talan enligt 2013 års lag, då det beror på ett flertal faktorer. En grov uppskattning är att en sådan tvist kan ta cirka ett år.

Ett alternativ skulle kunna vara att en utlänning efter egen ansökan får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, redan om utlänningen gör gällande att det föreligger ett anspråk enligt 2013 års lag. Mot en sådan ordning skulle dock kunna anföras risken för missbruk av regelverket. Ett sådan reglering skulle kunna innebära

¹²⁷ Johansson (2024), s. 24 f.

ett incitament för irreguljära migranter att felaktigt påstå att de har ett anspråk enligt 2013 års lag för att på det sättet kunna stanna i landet. Det skulle också kunna hävdas att en så pass långtgående möjlighet att få tillfälliga uppehållstillstånd skulle kunna utgöra ett incitament för irreguljära migranter att söka sig hit.

Delegationen anser därför att bör ställas krav på att någon annan instans har gjort bedömningen att utlänningen har ett anspråk enligt 2013 års lag. Det framstår som en lämplig ordning att en utlänning får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om utlänningen företräds av DO eller en arbetstagarorganisation i en fråga enligt 2013 års lag. Det får antas att en arbetstagarorganisation eller DO inte företräder den enskilde i uppenbart ogrundade tvister. En sådan ordning innebär att risken för att möjligheten att få tillfälliga uppehållstillstånd missbrukas minimeras. För att förslagen ska få avsedd effekt bör det vidare vara tillräckligt att DO eller en arbetstagarorganisation har gett uttryck för att de har åtagit sig att företräda den enskilde. Det bör till exempel inte krävas att talan har väckts i domstol.

Sammanfattningsvis bör det – för att sanktionsdirektivet ska få bättre genomslag i praktiken – införas en möjlighet för en utlänning att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att utlänningen ska kunna göra gällande sin rätt enligt 2013 års lag, även om förutsättningarna i 5 kap. 15 d § inte är uppfyllda. På motsvarande sätt som i 5 kap. 15 § bör det gälla utlänningar som vistas här.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd för att hävda sin rätt enligt den föreslagna lagen om lön för arbete av en utlänning med arbetstillstånd

I avsnitt 6.5 har delegationen föreslagit en ny lag om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd. För att förslaget ska få verkan i praktiken krävs det att utlänningen har möjlighet att stanna i Sverige för att driva en sådan lönetvist. Samma överväganden gör sig alltså gällande här som har redogjorts för ovan avseende 2013 års lag. Det ligger nära till hands att i detta syfte införa en möjlighet till ett tillfälligt uppehållstillstånd till en utlänning som vistas i Sverige, om utlänningen har ett anspråk enligt den föreslagna lagen.

Inom ramen för delegationens expertgrupp har frågan väckts om det finns en risk för att denna typ av tillstånd skulle kunna leda till missbruk. Enligt delegationens mening bör risken för missbruk kunna minimeras om det införs ett krav på att utlänningen ska ha väckt talan

enligt den föreslagna lagen. Som nämnts tidigare är få utländska arbetstagare medlemmar i någon arbetstagarorganisation som kan företräda dem i händelse av en eventuell tvist. En tvist av detta slag kan vara resurskrävande. Det får enligt delegationens mening antas att det är ovanligt att arbetstagare inleder en rättslig process i fall då tvisten är uppenbart ogrundad. Risken för missbruk av bestämmelsen bör mot denna bakgrund vara liten.

Det bör därför införas en möjlighet för en utlänning som vistas i Sverige att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om utlänningen har väckt talan enligt den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd.

Inhibition, hälso- och sjukvård med mera

Det finns ett flertal bestämmelser som gäller utlänningar som har ansökt om eller har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt vad som i dag gäller enligt 5 kap. 15 d § utlänningslagen. En särskild fråga är om detsamma bör gälla sådana tidsbegränsade uppehållstillstånd som föreslås i detta avsnitt.

Till att börja med följer det av 12 kap. 12 a § utlänningslagen att om en utlänning har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket eller 15 d §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen. Det följer vidare av 12 kap. 13 b § utlänningslagen att om Migrationsverket har beviljat ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d §, får ett beslut om avvisning eller utvisning av utlänningen inte verkställas så länge uppehållstillståndet gäller.

En utlänning som vistas i Sverige med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § eller 15 d § utlänningslagen ska vidare enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. av regionen erbjudas vård inom regionen. En utlänning som har beviljats ett sådant uppehållstillstånd är också undantagen från kravet på arbetstillstånd (5 kap. 1 § andra stycket utlänningsförordningen).

Enligt delegationens uppfattning bör detsamma som sagts ovan om inhibition och förbud mot verkställighet gälla beträffande sådana tidsbegränsade uppehållstillstånd som föreslås i detta avsnitt. Vidare bör också utlänningar som har sådana tidsbegränsade uppehållstill-

stånd som här föreslås ha motsvarande rätt till sjukvård och möjlighet att försörja sig genom arbete under den tid som utlänningen har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detta bör lagtekniskt uppnås så att de nya möjligheterna att få tidsbegränsade uppehållstillstånd placeras i ett nytt andra stycke i 5 kap. 15 d § utlänningslagen. Vad som gäller enligt de ovan nämnda bestämmelserna, som tar sikte på tillfälliga uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 d § utlänningslagen, kommer därmed att gälla även beträffande sådana tillfälliga uppehållstillstånd som föreslås i detta avsnitt.

6.9 Statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel

Delegationens bedömning: Det finns anledning att stärka civilsamhällets förmåga att ge stöd till arbetstagare som har utnyttjats eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Jämställdhetsmyndigheten bör få i uppdrag att inventera stödbehovet hos personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering och lämna förslag på målgruppsanpassade stödinsatser. Medel för statsbidraget enligt förordningen om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete bör tillföras även från anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Delegationens förslag: Förordningen om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete ska ändras på så sätt att människohandel för alla ändamål omfattas.

Skälen för delegationens bedömning och förslag: Socialtjänsten i varje kommun har en skyldighet att ge stöd till brottsoffer.¹²⁸ Som delegationen tidigare har beskrivit kommer dock stöd till utsatta i hög grad från insatser från civilsamhället. I Sverige finns vissa civilsamhällesorganisationer, utöver arbetstagarorganisationerna, som bedriver ett arbete inriktat på att på olika sätt stödja arbetstagare som har utnyttjats eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Som delegationen har redogjort för förefaller dock detta

¹²⁸ 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453). Offer för människohandel kan till exempel erbjudas stöd från regionkoordinatorerna mot människohandel som är verksamma inom socialtjänsten.

bedrivs i betydligt mindre skala än i exempelvis Finland och Tyskland. Det finns en etablerad uppfattning inom både civilsamhällesorganisationer och myndigheter att det statliga stödet till civilsamhällesorganisationerna är alltför begränsat i relation till behovet, vilket har beskrivits i ett av delegationens tidigare betänkanden.¹²⁹ Att skydds- och stödprocessen för identifierade offer för människohandel är inriktad på sexuell exploatering konstaterades av Riksrevisionen, som rekommenderade regeringen att säkerställa att det finns en process för skydd och stöd som är anpassad till offer för arbetskraftsexploatering.¹³⁰

Jämställdhetsmyndigheten lyfter fram att avsaknaden av en väl fungerande stöd- och skyddsprocess för offer för arbetskraftsexploatering är en brist i Sverige och att dessa områden bör utvecklas.¹³¹ I takt med att arbetet mot arbetslivskriminalitet intensifieras i Sverige upptäcks i allt högre grad även utsatta för arbetskraftsexploatering. Stödbehoven hos personer utsatta för människoexploatering och människohandel för tvångsarbete skiljer sig även i hög grad från behoven hos personer som har utsatts för människohandel för sexuella ändamål. Det råder en brist på stödinsatser anpassade efter målgruppens behov, och regionkoordinatorerna har ofta svårt att hitta stödinsatser för denna målgrupp. Det saknas exempelvis i stor utsträckning skyddade boenden för män utsatta för människohandel för tvångsarbete. En annan sak som återkommande lyfts fram av olika aktörer är avsaknaden av en stömlinje för personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering. Jämställdhetsmyndigheten lyfter fram att en lämplig myndighet bör ges i uppdrag att inventera stödbehov hos personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering, för att därefter lämna förslag på målgruppsanpassade stödinsatser, samt att Jämställdhetsmyndigheten skulle kunna vara en lämplig myndighet för ett sådant uppdrag.¹³²

Som delegationen har redogjort för i ett tidigare betänkande finns vissa statsbidrag som civilsamhällesorganisationer kan ansöka om från Jämställdhetsmyndigheten.¹³³ Det är dock endast möjligt för organisationer som arbetar mot människohandel för sexuella ända-

¹²⁹ SOU 2023:8, s. 295.

¹³⁰ Riksrevisionen (2020), s. 71.

¹³¹ Jämställdhetsmyndigheten (2024b), s. 8.

¹³² Jämställdhetsmyndigheten (2024b), s. 8.

¹³³ Förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt, förordningen (2023:168) om statsbidrag för kvinnors och flickors organisering och förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete. Jfr SOU 2024:14, s. 200.

mål att ansöka om dessa, då inget av statsbidragen är riktat till arbete mot arbetskraftsexploatering. Detta uppfattas inom Jämställdhetsmyndigheten som en utmaning, då det finns organisationer som erbjuder bland annat juridiskt stöd till personer utsatta för arbetskraftsexploatering som skulle vilja ansöka om den typen av stöd.

Delegationen bedömer att Jämställdhetsmyndigheten bör få i uppdrag att inventera stödbehovet hos personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering och lägga förslag på målgruppsanpassade stödinsatser.

En första åtgärd bör dock enligt delegationens mening vara att ändra regelverket så att vissa statsbidrag ska kunna utbetalas för arbete mot människohandel för alla ändamål. Ett sätt att uppnå detta skulle kunna vara att ändra förordning (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete på så sätt att statsbidrag kan utbetalas för arbete mot människohandel för alla ändamål och inte enbart människohandel för sexuella ändamål. Då det övergripande syftet med förordningen handlar om visst våldsförebyggande arbete kan det argumenteras för att en sådan förändring är otillräcklig för att åstadkomma ändamålsenliga stödinsatser. Det talar för att det möjligen skulle vara lämpligare att utarbeta en helt ny förordning för detta ändamål. Det har inte funnits utrymme att göra det inom ramen för delegationens arbete. Under alla förhållanden, även om det senare görs en större inventering av stödbehoven, kan det enligt delegationens mening vara en betydelsefull åtgärd att ändra enligt ovan i förordning (2022:722).

Ett argument som har anförts till delegationen mot att lägga till människohandel för alla ändamål i förordning (2022:722) är att medlen för statsbidraget tas från jämställdhetsanslaget i budgetpropositionen och därmed inte ska användas för människohandel för tvångsarbete eller människoexploatering. Enligt Jämställdhetsmyndighetens instruktion har myndigheten i uppdrag att samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål. Enligt delegationen framstår det som en otillfredsställande ordning om de medel som står till Jämställdhetsmyndighetens förfogande enbart skulle kunna användas för delar av myndighetens uppdrag och inte de som rör människohandel för exempelvis tvångsarbete. I sammanhanget kan nämnas att Riksrevisionen har lyft fram att arbetet mot arbetskraftsexploatering inte får tillräckligt med resurser och utrymme hos Jämställdhetsmyndigheten. Riksrevisionen har ifrågasatt om inte arbetet bör förläggas på en annan myndighet och har föreslagit att Arbetsmiljö-

verket ska få en samordnande roll för att motverka arbetskrafts-exploatering.¹³⁴

En ytterligare synpunkt som har lyfts fram mot att ändra förordning (2022:722) så att den omfattar människohandel för alla ändamål är att de medel som i dag tilldelas enligt förordningen redan behövs för de ändamål som där anges. Delegationen har förståelse för det sistnämnda argumentet och menar av den anledningen att medel för statsbidraget även bör tillföras från anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet (se avsnitt 9.7 angående finansiering av förslaget).

6.10 Sanktionsavgifter inom utstationeringsområdet

6.10.1 Sanktionsavgifterna vid utstationering enligt gällande rätt

Det är viktigt att sanktionerna vid överträdelse av utstationeringsreglerna är effektiva

Utstationeringsregelverket innehåller skyldigheter för bland andra utstationerande arbetsgivare som är centrala för att myndigheter ska kunna bedriva en effektiv tillsyn och för att arbetsmarknadens parter ska kunna bedriva sitt arbete på ett framgångsrikt sätt när det gäller att kontrollera löner och villkor på svensk arbetsmarknad. Om inte detta fungerar lämnar det fältet öppet för oseriösa aktörer att verka i Sverige, vilket riskerar att leda till osund konkurrens och till att den svenska arbetsmarknadsmodellen undergrävs. I detta avsnitt görs vissa överväganden och lämnas vissa förslag kring sanktionsavgifterna vid utstationering.

Sanktionerna skiljer sig åt vid ordinarie utstationering respektive utstationering av förare

Utstationeringslagen innehåller bestämmelser om skyldigheter för utstationerande arbetsgivare. Den som bryter mot dessa bestämmelser riskerar sanktioner. Bestämmelserna skiljer sig åt beroende på om det handlar om utstationering av förare inom vägtransportsektorn eller om andra former av utstationering. I detta avsnitt behand-

¹³⁴ Riksrevisionen (2020), s. 63.

las först vad som gäller i de flesta fall, alltså när det inte handlar om utstationering av förare. Dessa bestämmelser kallas här de ordinarie utstationeringsreglerna. Därefter behandlas regelverket vid utstationering av förare. Avslutningsvis redogörs för delegationens överväganden, förslag och bedömningar när det gäller sanktionsavgifterna vid utstationering.

Ordinarie utstationering

Den utstationerande arbetsgivarens anmälningsskyldighet

En arbetsgivare ska anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar arbete i Sverige. Om förändringar sker i verksamheten på ett sätt som har betydelse för de uppgifter som har anmälts, ska arbetsgivaren omgående anmäla de ändrade uppgifterna till Arbetsmiljöverket.¹³⁵ Arbetsgivaren ska vidare lämna dokumentation till tjänstemottagaren i Sverige som visar att en anmälan har gjorts. Även detta ska ske senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar arbetet.¹³⁶

Bestämmelser om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla finns i 8 § förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare (utstationeringsförordningen). Där framgår att anmälan ska innehålla

1. arbetsgivarens namn, organisationsnummer eller motsvarande, postadress och hemvist,
2. namn, postadress, telefonnummer och e-postadress samt personnummer, passnummer eller annat unikt officiellt identifikationsnummer för en behörig ställföreträdare för arbetsgivaren,
3. den typ av tjänst eller tjänster som ska utföras i Sverige,
4. planerad tidsperiod för tjänstens eller tjänsternas utförande i Sverige,
5. den eller de platser i Sverige där tjänsten eller tjänsterna ska utföras,

¹³⁵ 29 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen).

¹³⁶ 30 § utstationeringslagen.

6. namn och personnummer, passnummer eller annat unikt officiellt identifikationsnummer för de arbetstagare som ska utstationeras till Sverige,
7. namn och organisationsnummer eller motsvarande för tjänstemottagaren i Sverige, dock inte om tjänstemottagaren är en enskild person som mottar tjänsten eller tjänsterna för privat bruk,
8. huruvida arbetsgivaren hyr ut arbetskraft eller ställer arbetskraft till förfogande i enlighet med utstationeringslagen, och
9. huruvida arbetsgivaren anses utstationera en arbetstagare i enlighet med 4 § tredje stycket utstationeringslagen.

Tjänstemottagarens ansvar

Om tjänstemottagaren i Sverige inte får sådan dokumentation som visar att en anmälan har gjorts, ska tjänstemottagaren underrätta Arbetsmiljöverket senast tre dagar efter det att arbetet har påbörjats. Detta gäller dock inte om tjänstemottagaren är en enskild person som mottar tjänsterna för privat bruk.¹³⁷

Kontaktperson

En utstationerande arbetsgivare ska också utse en kontaktperson i Sverige och anmäla honom eller henne till Arbetsmiljöverket. Anmälan ska göras senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar arbetet i Sverige. Kontaktpersonen ska vara behörig att för arbetsgivarens räkning ta emot delgivningar.¹³⁸

En kontaktperson ska även till myndigheter och arbetstagarorganisationer kunna tillhandahålla sådana handlingar som visar att kraven i denna lag är uppfyllda. Detta gäller dock inte i förhållande till en arbetstagarorganisation om arbetsgivaren är skyldig att tillhandahålla handlingarna åt organisationen enligt de särskilda regler som finns i 22 § utstationeringslagen.¹³⁹

I 9 § utstationeringsförordningen framgår vad en anmälan om kontaktperson ska innehålla. Anmälan ska innehålla uppgifter om

¹³⁷ 31 § utstationeringslagen.

¹³⁸ 32 § utstationeringslagen.

¹³⁹ 33 § utstationeringslagen.

kontaktpersonens namn, personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum, postadress i Sverige, telefonnummer, och e-postadress.

Sanktionsavgifter

Enligt 37 § utstationeringslagen ska en sanktionsavgift tas ut vid överträdelse av vissa bestämmelser i den lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den. Sanktionsavgiften är 20 000 kronor. Om en utstationerande arbetsgivare inte uppfyller skyldigheten att anmäla en utstationering ska en sanktionsavgift tas ut. Detsamma gäller om arbetsgivaren bryter mot skyldigheterna att anmäla en kontaktperson eller att lämna dokumentation till tjänstemottagaren i Sverige som visar att en anmälan har gjorts.¹⁴⁰ Om tjänstemottagaren inte uppfyller sin skyldighet att underrätta Arbetsmiljöverket om utebliven dokumentation ska även tjänstemottagaren åläggas en sanktionsavgift. En sanktionsavgift ska också tas ut om arbetsgivare respektive tjänstemottagare överträder bestämmelserna i utstationeringsförordningen om vilka uppgifter anmälningar och underrättelser ska innehålla.¹⁴¹

Internationell utblick

Kommissionen gjorde 2019 en rapport om tillämpningen och genomförandet av tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet.¹⁴² Där framgick att samtliga medlemsstater hade infört ett sanktions-system som tillämpas vid administrativa överträdelser. Vissa länder, Belgien, Bulgarien, Finland, Frankrike, Italien, Luxemburg, Malta och Österrike, hade fastställt vilket möjligt intervall av ekonomiska sanktioner som ska tillämpas per arbetstagare. Sett till den högsta sanktionsavgiften per arbetstagare varierade detta från 1 165 euro i Malta till 10 000 euro i Österrike och Finland.¹⁴³

Som alternativ eller komplement fastställde vissa länder, bland andra Belgien, Danmark, Estland, Frankrike, Tyskland, Lettland, Litauen och Nederländerna, ett intervall eller åtminstone ett övre

¹⁴⁰ 37 § utstationeringslagen.

¹⁴¹ 37 § utstationeringslagen samt 12 och 13 §§ förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare.

¹⁴² EU-kommissionen (2019).

¹⁴³ EU-kommissionen (2019), s. 17.

tröskelvärde för de sanktionsavgifter som ska tillämpas per arbetsgivare, oberoende av hur många arbetstagare som berörs. Maxibeloppet för dessa avgifter varierar från 240 euro i Litauen till 48 000 euro i Belgien.¹⁴⁴

I Österrike, Bulgarien, Danmark, Frankrike, Lettland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna och Spanien ledde en upprepad överträdelse till en ytterligare sanktionsavgift. Tre länder (Österrike, Bulgarien och Kroatien) föreskrev slutligen en sanktion för den person (chef) som deltar i överträdelsen.¹⁴⁵

Utstationering av förare

Det gäller särskilda bestämmelser vid utstationering av förare

Vid utstationering av förare till Sverige för att utföra transporter åt ett transportföretag som är etablerat i ett annat land än Sverige gäller särskilda bestämmelser. Då tillämpas inte bestämmelserna om anmälningsskyldighet som finns i 29–31 §§ utstationeringslagen. Om transportföretaget är förarens arbetsgivare tillämpas inte heller bland annat bestämmelserna i 32 och 33 §§ utstationeringslagen om skyldighet att utse en kontaktperson.¹⁴⁶ I det följande behandlas de särskilda skyldigheterna och regleringen av sanktionsavgifter vid utstationering av förare. Det finns också ett beställaransvar, som behandlas närmare i avsnitt 6.13.2.

Skyldighet för arbetsgivare att lämna in en utstationeringsdeklaration

I stället för att anmäla utstationeringen ska en arbetsgivare som utstationerar en förare till Sverige för att utföra en transport åt ett transportföretag som är etablerat i ett annat land än Sverige lämna in en utstationeringsdeklaration till Arbetsmiljöverket. Detta ska – liksom gäller anmälningsskyldigheten vid utstationering – ske senast när föraren påbörjar arbetet i Sverige.¹⁴⁷

¹⁴⁴ EU-kommissionen (2019), s. 17.

¹⁴⁵ EU-kommissionen (2019), s. 17.

¹⁴⁶ 45 a § utstationeringslagen.

¹⁴⁷ 45 b § första stycket utstationeringslagen.

Bestämmelser om vilka uppgifter en utstationeringsdeklaration ska innehålla finns i 4 § förordningen (2022:469) om förare inom vägtransportsektorn. Den ska innehålla uppgifter om

1. transportföretagets identitet, i form av gemenskapstillståndets nummer om detta nummer är tillgängligt,
2. arbetsgivarens namn, organisationsnummer eller motsvarande, postadress och hemvist, om transportföretaget inte är förarens arbetsgivare,
3. namn, telefonnummer och e-postadress till den trafikansvarige eller någon annan kontaktperson i etableringsmedlemsstaten,
4. förarens identitet, bostadsadress och körkortsnummer,
5. startdatum för förarens anställningsavtal och om vilken lag som är tillämplig på detta,
6. utstationeringens planerade startdatum och slutdatum,
7. motorfordonens registreringsnummer, och
8. huruvida de utförda transporttjänsterna utgör godstransporter, persontransporter, internationella transporter eller cabotagetransporter.

Inlämning av en utstationeringsdeklaration och anmälan om ändrade uppgifter ska göras genom det offentliga gränssnitt som är anslutet till informationssystemet för den inre marknaden (IMI).¹⁴⁸

Skyldighet för arbetsgivare att anmäla förändringar

Om förändringar sker i verksamheten på ett sätt som har betydelse för de uppgifter som har lämnats i utstationeringsdeklarationen, ska arbetsgivaren omgående anmäla de ändrade uppgifterna till Arbetsmiljöverket.¹⁴⁹

¹⁴⁸ 5 § förordningen (2022:469) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

¹⁴⁹ 45 b § andra stycket utstationeringslagen.

Skyldighet för arbetsgivare att ge in dokumentation efter utstationeringsperioden

En arbetsgivare som ska ge in en utstationeringsdeklaration ska efter utstationeringsperioden på begäran av Arbetsmiljöverket lämna in kopior av anställningsavtal, lönespecifikationer, tidrapporter och intyg över gjorda löneutbetalningar samt bevis om utförda transporter och färdskrivardata. Skyldigheten ska fullgöras inom åtta veckor från det att begäran framställdes.¹⁵⁰

Skyldighet för transportföretag och förare att tillhandahålla dokumentation vid vägkontroll

Transportföretaget ska säkerställa att föraren för en kontrolltjänsteman vid en vägkontroll på begäran visar upp en kopia av den inlämnade utstationeringsdeklarationen, bevis om de transporter som har betydelse för bedömningen av utstationeringsfrågan, och färdskrivardata.¹⁵¹ Det kan noteras att transportföretaget kan vara den utstationerande arbetsgivaren, nämligen i tjänsteavtalsfallet. Om det är fråga om en utstationering enligt uthyrningsfallet eller koncernfallet är transportföretaget och arbetsgivaren inte samma företag.

I vissa situationer som är undantagna från utstationering enligt tjänsteavtalsfallet är föraren skyldig att vid en vägkontroll visa upp bevis om de transporter som har betydelse för bedömningen av utstationeringsfrågan, och färdskrivardata.¹⁵² Denna skyldighet, som alltså inte träffar utstationerade förare, syftar till bidra till att avgöra om förare ska anses vara undantagna från utstationering enligt vissa bestämmelser i utstationeringslagen.¹⁵³

Sanktionsavgifter

En av skyldigheterna för transportföretag i utstationeringsreglverket är förenad med en sanktionsavgift. En sådan avgift ska nämligen tas ut om ett transportföretag överträder bestämmelsen om att vid en vägkontroll på begäran visa upp en utstationeringsdeklara-

¹⁵⁰ 45 c § utstationeringslagen.

¹⁵¹ 45 d § utstationeringslagen.

¹⁵² 45 e § utstationeringslagen.

¹⁵³ Prop. 2021/22:166 s. 109.

tion.¹⁵⁴ Sanktionsavgiften är 60 000 kronor.¹⁵⁵ Frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av Transportstyrelsen. Arbetsmiljöverket ska bistå Transportstyrelsen vid prövningen.¹⁵⁶

Det finns en möjlighet för en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman att besluta om förskott för sanktionsavgiften.¹⁵⁷ Om förskottet inte betalas omedelbart i samband med kontrollen, får fortsatt färd hindras, vilket då sker med stöd av klampningslagen (2024:1089), som trädde i kraft den 1 januari 2025.¹⁵⁸ I förordningen om utstationering av förare inom vägtransportsektorn finns även vissa andra bestämmelser om sanktionsavgifter och hindrande av fortsatt färd.

6.10.2 Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör höjas, differentieras och indexeras

Delegationens förslag: Sanktionsavgiften enligt förordningen om utstationering av arbetstagare ska vara

1. ett prisbasbelopp vid överträdelse av vad som anges i lagen om utstationering av arbetstagare
 - a) om anmälningsskyldighet,
 - b) om skyldighet att lämna dokumentation, och
 - c) om underrättelseskyldighet,
2. ett halvt prisbasbelopp vid överträdelse av bestämmelserna i förordningen om utstationering av arbetstagare om vilka uppgifter en anmälan om utstationering, en anmälan om kontaktperson eller en underrättelse om utebliven dokumentation ska innehålla.

Med prisbasbelopp ska avses det prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen skedde.

¹⁵⁴ 45 f § utstationeringslagen.

¹⁵⁵ 9 § förordningen om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

¹⁵⁶ 10 § förordningen om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

¹⁵⁷ 11 § förordningen om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

¹⁵⁸ 12 § förordningen om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

Skälen för delegationen förslag

Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör höjas

I utstationeringslagen anges att sanktionsavgifter ska utgå för överträdelser av vissa skyldigheter som anges i lagen och som har beskrivits ovan. Regeringen har bemyndigats att meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgifterna. Av sådana föreskrifter ska det framgå hur avgiften ska beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. De yttre ramarna för storleken på sanktionsavgiften anges till minst 1 000 och högst 100 000 kronor.¹⁵⁹ Den bestämmelsen är innehållsmässigt oförändrad sedan den infördes 2013.¹⁶⁰ Som redogjorts för ovan är sanktionsavgiften bestämd till 20 000 kronor. Det beloppet har också gällt sedan 2013.¹⁶¹

Det kan anföras argument mot en höjning av sanktionsavgiften. Det kan bland annat ifrågasättas om det finns tillräcklig evidens för att en sådan höjning leder till önskade resultat. Enligt delegationens mening finns det dock starka skäl som talar för en höjning. I sammanhanget finns det anledning att jämföra med vad som gäller vid utstationering av förare. Sanktionsavgiften för det transportföretag som överträder bestämmelsen om att vid en vägkontroll på begäran visa upp en utstationeringsdeklaration är tre gånger så stor, det vill säga 60 000 kronor. I förarbetena till de ändringar som gjordes i samband med genomförandet av mobilitetspaketet hänvisades det till direktivet om utstationering av förare¹⁶² och följande angavs då om sanktionsavgiftens storlek.¹⁶³

Enligt direktivet om utstationering av förare ska sanktionerna vara effektiva, proportionella, avskräckande och icke-diskriminerande. Det råder stora skillnader i lönenivå för förare i olika länder och svenska löner ligger högt i en sådan jämförelse. Det gör att det för många arbetsgivare finns stora ekonomiska vinster att göra på att inte betala ut löner enligt svenska kollektivavtal. Det får anses vara ett viktigt led i att anpassa löner till svenska förhållanden och åstadkomma bättre sociala vill-

¹⁵⁹ 39 § utstationeringslagen.

¹⁶⁰ Prop. 2012/13:71.

¹⁶¹ Se 6 § förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare, som upphävdes genom förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare.

¹⁶² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1057 av den 15 juli 2020 om fastställande av särskilda regler med avseende på direktiv 96/71/EG och direktiv 2014/67/EU för utstationering av förare inom vägtransportsektorn och om ändring av direktiv 2006/22/EG vad gäller tillsynskrav och förordning (EU) nr 1024/2012.

¹⁶³ Prop. 2021/22:166 s. 68.

kor för förare som utstationeras till Sverige att arbetsgivare som utstationerar förare till Sverige lämnar in deklARATIONER om utstationering. Det ökar möjligheterna för arbetstagarorganisationerna att komma i kontakt med arbetsgivare och inleda förhandlingar om att teckna kollektivavtal. Även de olika myndigheter som ska tilldelas uppgifter som rör det nu aktuella regelverket kommer att ha ett intresse av att kunna komma i kontakt med arbetsgivaren. Att en utstationering anmäls genom en utstationeringsdeklARATION bedöms därför vara en viktig del i dessa aktörers möjlighet att säkerställa att arbets- och anställningsvillkor följs för förare som utstationeras hit från utlandet. Mot den bakgrunden är det väsentligt att nivån på en sanktionsavgift är tillräckligt hög för att vara avskräckande.

Enligt delegationens mening är det uppenbart att motsvarande överväganden gör sig lika mycket gällande vid överträdelse av – i vart fall vissa av – skyldigheterna enligt de ordinarie utstationeringsreglerna. Liknande skrivningar om sanktioner som i direktivet om utstationering av förare finns också i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet, se artikel 20, där det anges att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Enligt delegationen finns det vidare rent allmänt anledning att se allvarligt på överträdelse också av bestämmelser av det slag som här är aktuella. Dessa bestämmelser innehåller skyldigheter vars uppfyllande är en förutsättning för att myndigheter ska kunna bedriva en effektiv tillsyn och för att arbetsmarknadens parter ska kunna bedriva sitt arbete på ett framgångsrikt sätt när det gäller att kontrollera löner och villkor på svensk arbetsmarknad. Om inte detta fungerar lämnar det fältet öppet för oseriösa aktörer att verka i Sverige, vilket riskerar att leda till osund konkurrens och till att den svenska arbetsmarknadsmodellen undergrävs.

En rimlig utgångspunkt är mot denna bakgrund att sanktionsavgiften vid överträdelse av – i vart fall vissa – skyldigheter enligt utstationeringslagen bör höjas.

Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör vara olika vid olika typer av överträdelser

Som har beskrivits ovan ska en sanktionsavgift tas ut dels vid överträdelse av skyldigheterna som regleras direkt i utstationeringslagen för arbetsgivare om anmälningsskyldighet, kontaktperson samt för tjänstemottagare om underrättelseskyldighet, dels vid överträdelse

av bestämmelserna i utstationeringsförordningen om vilka uppgifter anmälningar och underrättelser ska innehålla. Det kan visserligen argumenteras för att en överträdelse av bestämmelserna om vad en anmälan ska innehålla kan vara lika allvarlig som att inte lämna in någon anmälan över huvud taget eftersom den kan leda till att myndigheter och arbetsmarknadens parter inte får den information de behöver för att kunna utöva tillsyn och kontroll. Mot en generell höjning av sanktionsavgiften enligt utstationeringsförordningen kan dock möjligen invändas att avgiften tar sikte på en bred flora av överträdelser och att en höjd avgift kan framstå som oskälig i vissa fall då en inlämnad anmälan på grund av förbiseende saknar någon uppgift. Enligt delegationen kan det antas finnas fall då en underlåtenhet att i en anmälan ta med någon uppgift framstår som klart mindre allvarlig än att helt och hållet strunta i att lämna in en anmälan om utstationering.

Ett sätt att resonera skulle kunna vara att sanktionsavgiften kan ligga på samma nivå för olika former av överträdelser enligt utstationeringslagen och utstationeringsförordningen och att den möjlighet att jämka sanktionsavgiften som finns i 38 § andra stycket utstationeringslagen är tillräcklig för att väl avvägda resultat ska kunna uppnås, även med en generell höjning av sanktionsavgiften.

Enligt delegationen talar dock övervägande skäl för att sanktionsavgiften bör differentieras beroende på vilken typ av överträdelse det handlar om. En sådan differentiering skulle visserligen riskera att göra regelverket något mer komplicerat. Delegationen bedömer dock att bestämmelserna bör kunna utformas på ett tillräckligt lättillgängligt sätt.

Sanktionsavgiften bör differentieras på så sätt att avgiften för överträdelse av de lagreglerade skyldigheterna i 29, 30, 31 och 32 §§ utstationeringslagen är enhetlig och uppgår till ett visst belopp, vilket – enligt vad som angetts ovan – bör vara högre än dagens 20 000 kr, medan avgiften vid överträdelse av de närmare föreskrifterna om vad en anmälan respektive underrättelse ska innehålla i 8, 9 och 11 §§ utstationeringsförordningen bör vara lägre, lämpligen hälften.

Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör indexeras

Bestämmelser om sanktionsavgifter bör vara effektiva över tid. Som utvecklas i avsnitt 6.3 riskerar en ordning där sanktionsavgifter bestäms till ett visst belopp leda till att deras avskräckande effekt urholkas över tid. Det kan noteras att dagens sanktionsavgift inte har höjts sedan den infördes 2013. Enligt delegationen bör mot denna bakgrund sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bestämmas i förhållande till prisbasbeloppet i socialförsäkringsbalken.

Prisbasbeloppet för 2025 uppgår till 58 800 kronor.¹⁶⁴ Det ligger nära sanktionsavgiften vid utstationering av förare på 60 000 kronor. Enligt delegationen bör därför sanktionsavgiften vid överträdelse av de lagreglerade skyldigheterna i utstationeringslagen uppgå till ett prisbasbelopp. Som anförts ovan bör sanktionsavgiften vid överträdelse av de närmare föreskrifterna om vad en anmälan respektive underrättelse ska innehålla vara hälften så stor, alltså ett halvt prisbasbelopp.

Med prisbasbelopp bör avses det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen skedde.

6.10.3 Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör vara högre vid upprepade överträdelser

Delegationens förslag: Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inom ett år från beslutet upprepar en sådan överträdelse, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut som ska vara dubbelt så stor.

Skälen för delegationens förslag: Enligt delegationen finns det vid utformningen av bestämmelser om sanktionsavgifter i allmänhet anledning att överväga att göra dem progressiva på så sätt att det blir en ökning av avgiftens storlek vid upprepade överträdelser. Det kan argumenteras för att sådana progressiva ökningar inte drabbar de arbetsgivare som i grunden önskar göra rätt men av okunskap eller slarv gör sig skyldiga till en enstaka överträdelse. En sådan ökning drabbar i stället särskilt de arbetsgivare som medvetet begår upprepade

¹⁶⁴ Förordningen (2024:663) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2025.

överträdelser. En sådan reglering skulle kunna ta sin utgångspunkt i vad som gäller exempelvis inom andra rättsområden, exempelvis livsmedelslagstiftningen eller plan- och byggområdet.¹⁶⁵

Det kan hända att en arbetsgivare vidtar många utstationeringar inom kort tid. De överträdelser som ligger till grund för sanktionsavgiften kan också – som berörts ovan – vara av förhållandevis bagatellartat slag, exempelvis att en anmälan om utstationering gjorts men att någon uppgift saknas. Det bör vid överväganden om ändring av bestämmelserna beaktas att en progressiv ökning av sanktionsavgifterna inte leder till oproportionerliga resultat.

I detta sammanhang är en särskild fråga vad som avses med ”en utstationering”; om det gäller en viss arbetstagare eller ett visst tjänsteavtal, som kan avse många arbetstagare. Hur den bedömningen görs kan ha stor betydelse för de sanktionsavgifter som påförs vid överträdelse av bestämmelserna. Som delegationen uppfattar saken har det funnits olika uppfattningar om hur regelverket ska tolkas i detta avseende. Enligt delegationens mening talar mycket för att en utstationering bör ta sikte på utstationeringen av en viss arbetstagare och att ett tjänsteavtal alltså bör kunna omfatta flera utstationeringar, om flera arbetstagare utstationeras för att utföra arbetet.

Det kan konstateras att en dubbel sanktionsavgift enligt förslaget skulle uppgå till två prisbasbelopp, vilket för 2025 skulle motsvara 117 600 kronor. Det beloppet framstår visserligen som tämligen högt och betydligt högre än dagens 20 000 kronor. Enligt delegationen är det dock motiverat med en kännbar ökning av sanktionsavgifterna vid ordinarie utstationering. Det är viktigt att avgifterna verkligen har en avskräckande effekt. Det är också enligt delegationen rimligt att sanktionen är än mer kännbar vid upprepade överträdelser, eftersom det kan vara ett uttryck för ett systematiskt åsidosättande av bestämmelserna. Som framgår ovan föreslår delegationen en differentiering av sanktionsavgiften, vilket innebär att en lägre avgift utgår i de fall överträdelsen avser vilka uppgifter en anmälan eller underrättelse ska innehålla. I de fallen – som kan anses vara mindre allvarliga – blir även en förhöjd avgift lägre än vad som gäller vid exempelvis upprepade överträdelser av anmälningsskyldigheten. Den jämningsmöjlighet som finns i 38 § andra stycket utstatione-

¹⁶⁵ 39 g § livsmedelsförordningen (2006:813). Jfr 9 kap. 3 § plan- och byggförordningen (2011:338) och 1 kap. 4 § förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter. Se vidare avsnitt 6.3.3.

ringslagen innebär också ett skydd för den avgiftsskyldige i situationer där det med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut hela sanktionsavgiften. Den jämningsmöjligheten bör gälla även förhöjda sanktionsavgifter.

Mot denna bakgrund bör det enligt delegationens mening införas en ny bestämmelse i förordningen om utstationering av arbetstagare med innebörden att om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inom viss tid från beslutet upprepar en sådan överträdelse, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut som är dubbelt så stor. Den tid som maximalt ska ha förflutit sedan beslutet bör bestämmas till ett år.

6.10.4 Det belopp en sanktionsavgift enligt utstationeringslagen högst får vara bör höjas

Delegationens förslag: Det belopp en sanktionsavgift enligt utstationeringslagen högst får vara ska höjas till 200 000 kronor.

Skälen för delegationens förslag: Som utvecklas ovan bör en förhöjd sanktionsavgift tas ut vid upprepade överträdelser. Det finns därför också anledning att ta ställning till vilket taket bör vara för den förhöjda sanktionsavgiften. En dubbel sanktionsavgift skulle som nämnts uppgå till två prisbasbelopp, vilket för 2025 skulle uppgå till 117 600 kronor. Det är högre än vad som i dag utgör det maximala belopp som en sanktionsavgift får vara enligt 39 § andra stycket utstationeringslagen, nämligen 100 000 kronor. Det maximala beloppet bör därför höjas, lämpligen till 200 000.

6.10.5 Ändring av bestämmelserna om sanktionsavgifter vid utstationering av förare?

Delegationens bedömning: Det bör inte göras några ändringar av bestämmelserna om sanktionsavgifter vid utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

Tillämpningen av bestämmelserna om utstationering av förare inom vägtrafikområdet bör dock följas upp löpande och mobilitetspaketets genomförande i Sverige, inklusive behovet av en ändring av bestämmelserna om sanktionsavgifter, bör utvärderas på nytt inom tre år.

Skälen för delegationens bedömning

Bland annat arbetsgivarens skyldighet att lämna in en utstationeringsdeklaration är inte förenad med någon sanktion

Som framgår av redogörelsen ovan finns det flera skyldigheter i regelverket om utstationering av förare i Sverige. Endast en av dem är förenad med sanktionsavgift enligt utstationeringsregelverket, nämligen skyldigheten att på begäran visa upp den inlämnade utstationeringsdeklarationen, som regleras i 45 d § 1 utstationeringslagen.

Arbetsgivarens skyldighet att lämna in en utstationeringsdeklaration är inte förenad med någon sanktion alls. Den skyldigheten fyller huvudsakligen samma syften som anmälningsskyldigheten vid ordinarie utstationering, nämligen att ge myndigheter och arbetstagarorganisationer en reell möjlighet att komma i kontakt med utstationerande arbetsgivare. Det handlar om att få utstationeringsreglerna att fungera i praktiken och att Sverige ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt det EU-rättsliga regelverket på området.¹⁶⁶ Det är därför viktigt att den utstationerande arbetsgivaren verkligen har ett incitament att uppfylla skyldigheten. Det kan enligt delegationen tala för att skyldigheten att ge in utstationeringsdeklarationen bör vara förenad med sanktionsavgift för arbetsgivaren. Motsvarande skyldighet för arbetsgivaren enligt de ordinarie utstationeringsreglerna att anmäla utstationeringen är förenad med sanktionsavgift. Enligt gällande rätt är det transportföretaget som kan

¹⁶⁶ Prop. 2012/13:71 s. 27 f. och prop. 2021/22:166 s. 59.

påföras sanktionsavgift vid utstationering av förare, i situationen att en kopia av deklarationen inte kan uppvisas vid vägkontroll. Transportföretaget kan vara densamme som arbetsgivaren men behöver inte vara det.

Det finns för närvarande skäl som talar emot att införa nya sanktionsavgifter

Transportstyrelsen har i samband med en analys av genomförandet av mobilitetspaketet tagit ställning till om det finns anledning att införa fler sanktionsavgifter. Myndigheten anför bland annat att det har gått kort tid sedan bestämmelserna om utstationering av förare infördes och att det finns få ärenden som kan visa på ett verkligt problem. Detta i kombination med en avsaknad av domstolsavgöranden på området är omständigheter som gör att myndigheten inte anser att det är motiverat att införa flera sanktionsavgifter.¹⁶⁷

Det finns många aspekter att beakta vid överväganden om att införa nya sanktionsavgifter. Det behöver säkerställas att ändringarna harmonierar både med utstationeringsregelverket och regelverket om yrkestrafiken i övrigt, och med befintliga tillsynsstrukturer.

När det särskilt gäller frågan om en sanktionsavgift för överträdelse av arbetsgivarens skyldighet att lämna in en utstationeringsdeklaration behöver man ta ställning till hur tillsynen ska kunna utövas och av vem. Regeringen anförde i propositionen att för att kontrollera att skyldigheten att ge in en utstationeringsdeklaration följs kommer myndigheterna i huvudsak att vara hänvisade till sådana kontroller som utförs på väg.¹⁶⁸ Denna bedömning synes ha varit styrande i valet att föreskriva en sanktionsavgift vid överträdelse av just den skyldighet som kontrolleras vid väg. Den som då kan kontrolleras är transportföretaget. Det är också flera remissinstanser som har godtagit den ordningen.

I viss utsträckning kan möjligen den nuvarande ordningen – att det endast är skyldigheten att visa upp utstationeringsdeklarationen som är förenad med sanktionsavgift – försvaras med att det främst är vid sådana vägkontroller det upptäcks om någon utstationeringsdeklaration inte har getts in. Samtidigt kan det kanske i viss mån ifrågasättas om det endast är vid vägkontroller som detta kan upp-

¹⁶⁷ Transportstyrelsen (2024c), s. 63.

¹⁶⁸ Prop. 2021/22:166 s. 67.

täckas. Det är till exempel möjligt att det inkommer tips till myndigheterna om utstationeringar av förare där arbetsgivaren inte har lämnat in någon utstationeringsdeklaration. Förutsättningarna för att sådana tips inkommer skulle eventuellt kunna öka om det införs en ny tipsfunktion för arbetslivskriminalitet, som delegationen har föreslagit i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14).

För det fall arbetsgivarens skyldighet att lämna in en utstationeringsdeklaration skulle förenas med en sanktionsavgift skulle det krävas noggranna överväganden om vilken myndighet som skulle utöva tillsynen. Enligt gällande rätt utfärdas sanktionsavgifter av Arbetsmiljöverket vid ordinarie utstationering och av Transportstyrelsen vid utstationering av förare. Denna uppdelning ifrågasattes av Transportstyrelsen som i sitt remissvar över promemorian *Genomförande av mobilitetspaketet* anförde att Arbetsmiljöverket redan har kompetens och upparbetade rutiner för utstationeringsfrågor.¹⁶⁹ Arbetsmiljöverket såg i sitt remissvar dock positivt på att Transportstyrelsen ska pröva sanktionsavgifterna, även om myndigheten såg vissa problem med att all tillsyn av utstationerade förare inte kommer att ske på samma sätt, och att anmälningsskyldigheten kommer att skilja sig åt.¹⁷⁰ Det kan också nämnas att frågan om en ny kontrollorganisation inom vägtransportområdet har berörts i flera sammanhang, bland annat av Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg i betänkandet *Kontroller på väg* (SOU 2021:31). Förslag på en ny kontrollmyndighet har framförts av bland andra Svenska Transportarbetareförbundet och Socialdemokraterna.¹⁷¹

Sammantaget delar delegationen Transportstyrelsens uppfattning att det i dagsläget finns skäl som talar emot att införa nya sanktionsavgifter som tar sikte på utstationering av förare. Mobilitetspaketet har varit i kraft under förhållandevis kort tid. Det är enligt delegationens mening dock viktigt att mobilitetspaketets genomförande i Sverige och förhållandena inom yrkestrafiken, tillämpningen av de nya bestämmelserna samt behovet av ytterligare etableringskrav följs upp löpande (se vidare avsnitt 6.17.2). En ny utvärdering bör

¹⁶⁹ Transportstyrelsen (2021), s. 2.

¹⁷⁰ Arbetsmiljöverket (2021), s. 1.

¹⁷¹ Bet. 2023/24:TU9 och <https://www.transportarbetaren.se/vi-behoover-en-ny-kontrollmyndighet-for-yrkestrafiken/>. Hämtad 2025-01-15.

ske inom tre års tid. Därvid bör även frågan om behovet av ytterligare sanktionsavgifter tas upp igen.

Det bör inte heller göras några andra ändringar av bestämmelserna om sanktionsavgifter vid utstationering av förare

Även om det nu inte bör införas några nya sanktionsavgifter skulle det kunna övervägas att göra andra ändringar av bestämmelserna om sanktionsavgifter vid utstationering av förare. I dag anges i 9 § förordningen om utstationering av förare inom vägtransportsektorn att sanktionsavgiften uppgår till 60 000 kr. Det skulle exempelvis kunna övervägas att indexera avgiften i förhållande till prisbasbeloppet och låta den bli högre vid upprepade överträdelser. De principiella skälen härför är desamma som vid ordinarie utstationering. För att en ordning med progressiva sanktionsavgifter ska vara praktiskt möjlig krävs dock att det är möjligt för en konroллjänsteman att vid en vägkontroll kunna få tillgång till tillförlitlig information om huruvida någon tidigare sanktionsavgift har påförts. Sådan information är nödvändig för att förskott på avgiften ska kunna beslutas vid vägkontrollen. Det framstår som osäkert om sådan information finns tillgänglig vid vägkontroller i dag. Som redan anförts är det vidare viktigt att eventuella ändringar harmonierar också med regelverket om yrkestrafiken i övrigt, och med befintliga tillsynsstrukturer. Mot denna bakgrund talar övervägande skäl mot att delegationen i detta skede föreslår några sådana ändringar av bestämmelserna om sanktionsavgifter vid utstationering av förare. Det framstår dock som lämpligt att vid den utvärdering av mobilitetspaketets genomförande som enligt delegationen bör ske inom tre års tid också ta upp frågan om sanktionsavgifternas utformning.

6.11 Stärkt skydd för välfärdssystemen

6.11.1 Arbetet mot utnyttjande av välfärdssystemen har intensifierats men mer behöver göras

Flera arbetslivskriminella upplägg rör missbruk av välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Det finns flera former av stöd, förmåner och andra ersätt-

ningar inom välfärdssystemen som kan missbrukas inom ramen för arbetslivskriminalitet. Det kan till exempel handla om arbetsgivare som systematiskt missbrukar olika anställningsstöd eller den statliga lönegarantin. Det förekommer även falska kontroll- och inkomstuppgifter, som utgör grunden för storleken på ersättningar från välfärdssystemen.

Det har under senare år vidtagits flera åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Regeringen har infört ett mål för korrekta utbetalningar, infört likalydande rapporteringskrav i de beslutande aktörernas regleringsbrev och inrättat Rådet för korrekta utbetalningar. Vidare har Utbetalningsmyndigheten inrättats. Det har också föreskrivits ett krav på att risk- och omfattningsstudier ska genomföras. Vidare har flera utredningar tillsatts som har bedömt att ytterligare åtgärder behöver vidtas. I det följande berörs översiktligt några av de för arbetet mot arbetslivskriminalitet mest centrala förslagen (och vidtagna åtgärder). Därefter behandlas några delar av välfärdssystemen där det enligt delegationens mening finns särskild anledning att överväga ytterligare åtgärder. I anslutning till detta gör delegationen även vissa bedömningar om vilka dessa åtgärder bör vara.

6.11.2 2021 års bidragsbrottsutredning

2021 års bidragsbrottsutredning har lämnat flera förslag i betänkandena *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37) och *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52). Utredningen har lämnat bland annat följande förslag.

- Ett system med administrativa sanktionsavgifter som hanteras av de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna, som ett komplement till det straffrättsliga systemet.
- Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten får ett tydligare ansvar att förebygga välfärdsbrott.
- Ett råd mot välfärdsbrott inrättas.
- Utökade möjligheter att inhämta uppgifter. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får utökade möjligheter att hämta in

uppgifter om andra än den försäkrade och även uppgifter om juridiska personer. Dessa myndigheter ska också få utökade möjligheter att inhämta uppgifter från banker. Kommunerna ges möjlighet att inhämta vissa uppgifter om inkomst från Skatteverket.

- Ett gemensamt register över beslutade sanktionsavgifter som administreras av Utbetalningsmyndigheten.
- Ett system med bidragsspärr införs. Den som döms eller meddelas ett strafföreläggande för bidragsbrott av normalgraden eller för grovt bidragsbrott ska samtidigt meddelas en bidragsspärr av allmän domstol eller åklagare.

Uppdrag om en effektivare ordning för att bekämpa bidragsbrott (S 2024:C)

En utredare ska se över 2021 års bidragsbrottsutrednings förslag om ett administrativt sanktionssystem och förslag om en bidragsspärr. Utredaren ska också analysera och föreslå hur en särskild avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott vid Försäkringskassan ska utformas och vilka brottsbekämpande befogenheter myndigheten ska ha. Syftet är att effektivisera arbetet med att bekämpa bidragsbrott och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Uppdraget att se över det föreslagna administrativa sanktionssystemet och uppdraget att se över förslaget om en bidragsspärr ska redovisas senast den 3 mars 2025. Uppdraget ska slutredovisas senast den 2 mars 2026.

6.11.3 Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (SOU 2024:24)

Bidragsbrottslagen (2007:612) innehåller straffbestämmelser som något förenklat avser missbruk av bidrag och ersättningar som betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån) samt stöd, bidrag och ersättningar som avser en enskild person, men betalas ut till någon annan (ekonomiskt stöd).

När det gäller statliga stöd som riktar sig till företag och andra juridiska personer finns inte något motsvarande särskilt straffrättsligt skydd, trots att sådana stöd under senare år har ökat i omfattning

och betydelse. Utredningen om ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag har föreslagit att det ska införas en ny straffrättslig reglering som omfattar statliga företagsstöd. Straffbestämmelserna föreslås bilda en särskild lag. Betänkandet har remitterats. Det framgår av budgetpropositionen för 2025 att regeringen avser att lämna förslag på området.¹⁷²

6.11.4 Subventionerade anställningar

Delegationens bedömning: Det finns stora möjligheter att minska missbruket av subventionerade anställningar genom en bättre och mer resursstark kontrollverksamhet, utvecklat författningsstöd och en översyn av vissa av stödformernas konstruktion.

Arbetsförmedlingen bör förbättra sitt kontrollarbete. Kontrollarbetet bör prioritera systematiska överträdelser och företrädare som återkommer.

Regeringen bör också säkerställa att förvaltningsanslaget är stort nog så att Arbetsförmedlingen kan vidta nödvändiga åtgärder för att förbättra kontrollarbetet. Det finns starka indikationer på att ökade kontrollresurser skulle vara samhällsekonomiskt positiva.

Delegationens bedömning är att nystartsjobben är utformade på ett sätt som gör det svårt att motverka missbruk. De förändringar som regeringen har aviserat kommer att minska riskerna, men inte tillräckligt mycket. Delegationen bedömer att en översyn av nystartsjobben är nödvändig. Regeringen bör även överväga att begränsa antalet subventionerade anställningar per arbetsgivare.

Skälen för delegationens bedömning

Stora risker för missbruk

Subventionerade anställningar är ett viktigt arbetsmarknadspolitiskt verktyg. De kan leda till högre sysselsättning för grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden. Det är viktigt att de stora resurser som det offentliga anslår till dessa åtgärder hamnar rätt.

¹⁷² Prop. 2024/25:1 utg.omr. 4 s. 70.

Lönebidrag och nystartsjobb tillhör, tillsammans med bostadsbidrag och tillfällig föräldrapenning, de fyra ersättningar som enligt myndigheternas studier har störst andel felaktiga utbetalningar.¹⁷³

Arbetsförmedlingen bedömer utifrån sina empiriska studier att de felaktiga utbetalningarna inom lönebidrag uppgår till cirka 1 061 miljoner kronor. Det motsvarar cirka 9,5 procent av de totala utgifterna inom lönebidrag, som var cirka 11,2 miljarder kronor (inklusive utvecklingsbidrag) för 2021.¹⁷⁴

Arbetsförmedlingen uppskattar genom empiriska studier att de felaktiga utbetalningarna inom nystartsjobb är 266 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 7,8 procent av de utbetalda beloppen om 3,4 miljarder kronor för 2021.¹⁷⁵

Felaktiga utbetalningar leder till högre utgifter för staten och riskerar att skada förtroendet för den gemensamma välfärden. De riskerar också att möjliggöra systematisk och organiserad brottslighet. Felaktiga beslut kan också skada konkurrensmöjligheterna för den stora majoritet av företag som följer reglerna.

Arbetsförmedlingens kontrollorganisation

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens organisation för kontroll av de subventionerade anställningarna.¹⁷⁶

En slutsats är att kontrollarbetet har förbättrats under senare år. Kontrollen har centraliserats till ekonomiavdelningen och blivit mer professionell. Handläggarna har blivit mer specialiserade och vet hur de ska agera vid misstankar om felaktigheter. Möjligheterna att upptäcka fel har ökat genom riskbaserade kontrollurval och arbetsplatsbesök. Handläggningen inför beslut är dock, enligt Riksrevisionen, krånglig och ineffektiv.

Den del av verksamheten som sedan ska utreda de misstänkta felen har inte hängtt med. Enligt Arbetsförmedlingen är det särskilt brister i IT-utveckling och resursuppbyggnad har bidragit till detta. Återkrav görs i endast 20 procent av de riskbaserade urvalen. Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen inte har utnyttjat poten-

¹⁷³ Ekonomistyrningsverket (2023), s. 9.

¹⁷⁴ Ekonomistyrningsverket (2023), s. 77.

¹⁷⁵ Ekonomistyrningsverket (2023), s. 80.

¹⁷⁶ Riksrevisionen (2023a).

tialen i de riskbaserade urvalen och myndighetens analyskapacitet fullt ut.

Riksrevisionen bedömer att bristerna i kontrollsystemet till stor del beror på att det är underdimensionerat. Arbetsbelastningen för kontrollutredare är hög och det kan ta flera månader innan en kontrollutredare börjar arbeta med en misstänkt felaktig utbetalning.

Under 2022 uppgick inbetalda återkrav till 68 miljoner kronor samtidigt som kostnaden för kontrollutredningar var omkring 35 miljoner kronor.¹⁷⁷ Detta är en stark indikation på att det skulle vara samhällsekonomiskt motiverat att lägga större resurser på kontrollverksamheten inom Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen bedömer att kontrollerna inte är organiserade för att hantera arbetsgivare som återkommande missbrukar systemet med subventionerade anställningar. De automatiska systemen för arbetsgivarkontroll är inte tillräckligt utvecklade. Ett exempel är att systemen tillåter nya beslut om subventionerade anställningar hos arbetsgivare som har pågående kontrollärenden. Det finns också möjlighet för företrädare som tidigare har missbrukat subventionerade anställningar att återkomma i andra företag eller organisationer. Det sker ingen rutinmässig kontroll av företrädarnas tidigare engagemang, utan först efter signaler om att något inte står rätt till.

Riksrevisionen rekommenderar att Arbetsförmedlingen gör flera förändringar för att förbättra kontrollen inför beslut om de subventionerade anställningarna.

Hanteringen av misstänkta fel bör förbättras genom att korta ledtiderna för kontrollutredningarna, genom förbättrade rutiner för omprövning av pågående beslutsperioder, samt genom att initiera samverkan med Polismyndigheterna om hanteringen av polisanmälningar.¹⁷⁸

Arbetsförmedlingen instämmer i stort i Riksrevisionens analys. Myndigheten anser dock det viktigt att uppmärksamma att ju mer utvecklat och framgångsrikt myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar blir desto mer operativa resurser kräver det.¹⁷⁹

Delegationen bedömer att Arbetsförmedlingen skyndsamt bör åtgärda de brister som myndigheten själv rör över. Regeringen bör

¹⁷⁷ Riksrevisionen (2023a), s. 72.

¹⁷⁸ Riksrevisionen (2023a), s. 76.

¹⁷⁹ Arbetsförmedlingen (2023a).

överväga att utöka förvaltningsanslagen i syfte att möjliggöra ett mer välfungerande kontrollarbete av de subventionerade anställningarna.

Behov av författningsändringar

Under 2022 infördes förordningsändringar som ger Arbetsförmedlingen bättre möjligheter att förhindra att olämpliga arbetsgivare får del av lönestöd.¹⁸⁰ Exempelvis får Arbetsförmedlingen avstå från att förlägga program hos en arbetsgivare som är en juridisk person om en företrädare med väsentligt inflytande över verksamheten tidigare har misskött sig.¹⁸¹ Det finns dock behov av ytterligare författningsändringar.

Både Arbetsförmedlingen och Riksrevisionen har påtalat behovet av författningsändringar när det gäller *systemet för återkrav* av felaktiga utbetalningar så att Arbetsförmedlingen ges förutsättningar att kunna driva ett återkrav av en felaktigt utbetald ersättning på ett effektivt sätt. Bakgrunden är vissa ändringar i utsökningsbalken som gjordes 2022, och som innebar att beslut om återkrav som var överklagbara blev så kallade exekutionstitlar.¹⁸² En exekutionstitel innehåller en förpliktelse om betalning eller någon annan typ av förpliktelse.¹⁸³ Exempel på exekutionstitlar är domstols domar och Kronofogdemyndighetens utslag. För att verkställighet ska få ske hos Kronofogdemyndigheten måste det finnas en exekutionstitel.

Syftet med ändringarna som gjordes 2022 var att effektivisera verkställigheten av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav och annan betalningsskyldighet. För att Arbetsförmedlingens återkrav ska omfattas av effektiviseringen behöver dock besluten om återkrav kunna överklagas, vilket inte är fallet i dag.

I en hemställan till regeringen har Arbetsförmedlingen föreslagit att myndighetens beslut om återkrav ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.¹⁸⁴ Arbetsförmedlingen behöver i dag för återkrav som inte betalas skicka inkassokrav och ansöka om betalningsföre-

¹⁸⁰ 9 b § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 22 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 21 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd, 44 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

¹⁸¹ Se t.ex. 9 c § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och Riksrevisionen (2023a), s. 100 f.

¹⁸² Se 3 kap. 1 § 1 stycket 6 punkten utsökningsbalken och prop. 2021/22:206.

¹⁸³ 1 kap. 1 § utsökningsbalken.

¹⁸⁴ Arbetsförmedlingen (2024b).

läggande hos Kronofogdemyndigheten. Om återkravet bestrids måste Arbetsförmedlingen för att kunna driva in skulden lämna in en stämningsansökan till tingsrätten. Detta eftersom fordran behöver fastställas i en dom eller annan exekutionstitel innan den kan lämnas för verkställighet.¹⁸⁵ Den i dag rådande ordningen innebär att arbetsgivare som medvetet har missbrukat systemet kan låta bli att betala och vänta på att bli stämnda av Arbetsförmedlingen i allmän domstol, vilket kan ta flera år eller inte alls bli av.¹⁸⁶

Arbetsförmedlingens bedömning är att de föreslagna ändringarna skulle effektivisera verkställigheten av Arbetsförmedlingens beslut om återkrav. Indrivningen av obetalda återkrav skulle kunna ske mycket snabbare och till en lägre kostnad.¹⁸⁷ Riksrevisionen bedömer att en sådan ändring sannolikt skulle innebära att möjligheten att få in återbetalningar skulle öka.¹⁸⁸

Arbetsförmedlingen har i en hemställan föreslagit att myndigheten får *författningsstöd för kontrollbesök* och oanmälda kontrollbesök.¹⁸⁹ Kontrollbesöken ska syfta till att kontrollera att en arbetsgivare, anordnare eller den anställda uppfyller villkoren för ett program eller en insats som är förlagd till en arbetsplats. Även om dagens författningar som reglerar Arbetsförmedlingens verksamhet ger stöd för kontrollåtgärder, ger de inte uttalat stöd för kontrollbesök. Arbetsförmedlingen föreslår därför ändringar i lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Kontrollbesök behövs för att kunna verifiera underlag som kan vara lätta att förfalska. Vissa organiserade upplägg är omöjliga att upptäcka utan ett fysiskt besök. Arbetsförmedlingen nämner ett exempel där en arbetsgivare får stöd för en anställd men arbetet utförs av en irreguljär migrant och ”vinsten” sedan delas mellan arbetsgivaren och den som uppgetts arbeta. Det förekommer också att anställningar skapas för en person som aldrig arbetar, till exempel för att denne senare ska kunna få en ersättning från Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen anser sedan tidigare att arbetsplatsbesök ingår i det stöd för granskning som regleras i 6 § lagen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Samma bedömning har gjorts vad gäller oanmälda kontrollbesök. Arbetsförmedlingen har utfört oannonserade kontrollbesök sedan

¹⁸⁵ Arbetsförmedlingen (2024b), s. 13.

¹⁸⁶ Riksrevisionen (2023a), s. 75.

¹⁸⁷ Arbetsförmedlingen (2024b), s. 16.

¹⁸⁸ Riksrevisionen (2023a), s. 75.

¹⁸⁹ Arbetsförmedlingen (2024c).

hösten 2022. Men myndigheten vill nu ha ett uttryckligt lagstöd för kontrollbesöken, bland annat med hänvisning till att Skatteverket och Skolinspektionen redan omfattas av sådana regleringar.¹⁹⁰ Arbetsförmedlingen föreslår att om det finns särskilda skäl för det ska kontrollbesök kunna göras i en fastighet eller i en lägenhet som är avsedd att användas som bostad.

Regeringen har gett en utredare i uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens behov av att göra kontrollbesök hos arbetsgivare som anställer med stöd och anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser för att på ett effektivt och rättssäkert sätt kunna säkerställa att stöd lämnas för avsett ändamål. Utredaren ska utifrån analysen ta ställning till och lämna förslag på vilka förutsättningar som ska gälla för Arbetsförmedlingens kontrollbesök, och lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 13 juni 2025.¹⁹¹

Arbetsförmedlingen har även hemställt om *bättre rättsliga möjligheter att hämta in uppgifter* som behövs för nödvändiga kontroller av arbetsgivare som får ekonomiskt stöd. Myndigheten vill att uppgiftsskyldigheten för kreditinstitut och försäkringsgivare ska omfatta tid även när arbetsgivaren inte längre har ett pågående stöd för anställningen, liksom att uppgiftsskyldigheten ska omfatta även försäkringar inför ett beslut om stöd.¹⁹² I dag kan Arbetsförmedlingen endast begära ut uppgifter under den tid som en arbetstagare har en anställning med ekonomiskt stöd. Förslaget förväntas öka antalet korrekta beslut från början och motverka felaktiga utbetalningar. Förslaget förväntas också innebära att fler anställda kommer att få kollektivavtalsenlig lön och andra förmåner som en arbetsgivare har intygat att den anställda ska få.

Delegationen delar Arbetsförmedlingens bedömning att de föreslagna åtgärderna skulle förbättra möjligheterna att motverka bland annat arbetslivskriminalitet. Delegationen gör bedömningen att regeringen bör överväga att genomföra de ändringar som Riksrevisionen har rekommenderat och som Arbetsförmedlingen har hemställt om.

¹⁹⁰ Arbetsförmedlingen (2024c), s. 12.

¹⁹¹ Dir. 2024:106.

¹⁹² Arbetsförmedlingen (2023b).

Särskilt om nystartsjobben

Nystartsjobb skiljer sig från exempelvis lönebidrag eftersom arbetsförmedlaren inte gör en bedömning av om den arbetssökande har behov av insatsen. Arbetsförmedlaren bedömer i stället om den arbetssökande uppfyller kvalificeringsgrunderna, som i sin tur avgör ersättningsnivån.¹⁹³

Kontrollnivån är lägre inom nystartsjobben än inom introduktionsjobben och lönebidragen. Arbetsförmedlaren gör inget besök på arbetsplatsen i samband med att ett nystartsjobb beviljas, utan hela handläggningen sker digitalt och utan möte med vare sig arbetsgivare eller arbetstagare. Kontrollen inför beslut kan därför beskrivas som tillitsbaserad.

Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har säkerställt att nivån på kontrollerna motsvarar de risker som finns i nystartsjobben.¹⁹⁴ Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att säkerställa att riskerna i nystartsjobben motsvaras av anpassade krav på kontroller.¹⁹⁵

I en skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport anförde regeringen att regeringen har beslutat att sänka subventionsnivån för nystartsjobb från och med den 1 januari 2024.¹⁹⁶ I budgetpropositionen för 2025 framgår att regeringen avser att göra vissa begränsningar för nystartsjobben i syfte att minska risken för missbruk av stödet. Begränsningarna rör till exempel möjligheten att anställa anhöriga med nystartsjobb och möjligheten för arbetsgivare som nyligen sagt upp personal på grund av arbetsbrist att nyanställa med nystartsjobb.¹⁹⁷

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i uppdrag att för regeringen årligen föreslå åtgärder som bör vidtas i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.¹⁹⁸ I rapporten för 2024 har ESV analyserat de risker för felaktiga utbetalningar som finns kopplat till lönebidrag och nystartsjobb. ESV har identifierat flera risker kopplade till dessa åtgärder. Riskerna är delvis desamma som de Riksrevi-

¹⁹³ Riksrevisionen (2023a), s. 15.

¹⁹⁴ Riksrevisionen (2023a), s. 74.

¹⁹⁵ Riksrevisionen (2023a), s. 75.

¹⁹⁶ Skr. 2023/24:82, s. 5 f.

¹⁹⁷ Prop. 2024/25 utg.omr. 14 s. 36.

¹⁹⁸ Förordningen (2021:63) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

sionen och Arbetsförmedlingen har identifierat (se avsnittet Behov av författningsändringar).

ESV anser att regeringen bör vidta åtgärder för att minska de riskerna för missbruk av lönebidrag och nystartsjobb genom att höja tröskeln för seriösa aktörer, det vill säga minska incitamenten till överutnyttjande genom att stöden blir mindre attraktiva för oseriösa eller brottsliga upplägg. Tänkbara åtgärder är att höja kraven för att en arbetsgivare ska få ta emot lönebidrag och nystartsjobb genom att införa en kvalificeringstid på ett antal år och förkorta bidragstiden i nystartsjobb. För att förbättra kontrollerna anser ESV, i likhet med Riksrevisionen, att Arbetsförmedlingen behöver se över sina interna rutiner och prioritera utvecklingen av de IT-system som stödjer handläggarna i utredningen av ärenden inför beslut.¹⁹⁹

Delegationens bedömning är att nystartsjobben är utformade på ett sätt som gör det svårt att motverka missbruk. De förändringar som regeringen har aviserat kommer att minska riskerna, men inte tillräckligt mycket. Delegationen bedömer att en översyn av nystartsjobben är nödvändig.

Särskilt om antal stöd per arbetsgivare

Ytterligare ett sätt att begränsa riskerna i de subventionerade anställningarna vore att införa begränsningar i hur stor andel anställda med stöd en arbetsgivare kan ha.

Enligt Arbetsförmedlingen förekommer det i dag att arbetsgivare har många anställda med stöd i förhållande till det totala antalet anställda, och i en del fall att man nästan helt bygger verksamheten på anställda med lönestöd. Det fanns tidigare i Arbetsmarknadsstyrelsens författningssamling allmänna råd om tillämpningen av den numera upphävda förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Inom numera upphävda AMSFS 2001:4 fanns bland annat ett råd om att ett företag endast bör ha högst en anställd med lönestöd per fem ordinarie anställda. Enligt Arbetsförmedlingen är det med nuvarande regelverk inte möjligt att begränsa antalet anställda med lönestöd, utan det skulle kräva förordningsändringar.²⁰⁰

¹⁹⁹ Ekonomistyrningsverket (2024), s. 35.

²⁰⁰ Arbetsförmedlingen (2019), s. 4.

Att ha en stor andel anställda med olika former av lönesubventioner är inte i sig arbetslivskriminalitet. Däremot kan det anses utgöra en orimlig konkurrensfördel. Som delegationen har beskrivit i avsnitt 4.6.2 förekommer bland annat uppgifter från städbranschen om att företag kalkylerar med att man ska kunna bedriva sin verksamhet helt med subventionerade anställningar vid offentliga upphandlingar. I den förordning som styr Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet framgår att den ska utformas och bedrivas så att konkurrensen mellan företag inte snedvrids.²⁰¹ Att begränsa andelen anställda med subventionerade anställningar skulle även kunna minska risken för missbruk och arbetslivskriminalitet. Enligt Arbetsförmedlingen är problemen med stora andelar anställda med lönestöd störst inom nystartsjobben. Arbetsförmedlingen anser att det behöver tas ställning till vilka stöd som ska omfattas av en eventuell begränsning. När det gäller exempelvis lönebidrag vid anställning av personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, får arbetsgivaren kompensation för att den anställde på grund av nedsatt arbetsförmåga inte kan prestera till 100 procent, vilket inte på samma sätt kan anses snedvrida konkurrensen.

Delegationen bedömer att en begränsning av antalet stöd när det gäller särskilt nystartsjobben, tillsammans med andra åtgärder, skulle minska riskerna för missbruk i de subventionerade anställningarna.

6.12 Skatt och sociala avgifter

6.12.1 Inledning

Som delegationen har berört i delbetänkanden präglas de branscher där det finns stor risk för arbetslivskriminalitet av att det förekommer skatteundandragande, se även avsnitt 3.2.7. Att företag eller enskilda individer inte betalar skatt och sociala avgifter i enlighet med gällande regler får negativa samhällsekonomiska konsekvenser i allmänhet men kan också vara en del av arbetslivskriminella upplägg. Att så kallad svart arbetskraft används i verksamheten och arbetsgivaren felaktigt underlåter att betala skatt snedvrider konkurrensen. Betalas inte sociala avgifter in till det socialförsäkringssystem arbetstagaren tillhör kan arbetsgivaren på ett otillbörligt sätt sänka sina arbetskrafts-

²⁰¹ Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

kostnader och arbetstagaren riskerar att gå miste om det skydd systemet finns till för att tillhandahålla.

En åtgärd som har vidtagits för att motverka undandragande av skatt har varit att införa krav på personalliggare i verksamheter och näringsgrenar där risken för fusk och oegentligheter har bedömts motivera det, se nedan. Det kan konstateras att det i de typer av verksamhet där det har bedömts finnas behov av personalliggare också finns problem med arbetslivskriminalitet av olika slag.

Vidare kan nämnas att reglerna i skattelagstiftningen kring skyldigheten att lämna en arbetsgivardeklaration nyligen har skärpts, genom att deklarationen numera ska innehålla vissa uppgifter om utbetalningar av lön och annan ersättning på individnivå.

I detta avsnitt diskuteras frågor kring skatt och sociala avgifter utifrån ett arbetslivskriminalitetsperspektiv. I avsnittet diskuteras frågor kring systemet med personalliggare, systemen med så kallade rot- och rutavdrag för hushållsnära tjänster, de så kallade A1-intygen om socialförsäkringstillhörighet samt regleringen kring beskattningen av utomlands bosatta personer som tillfälligt arbetar i Sverige och den närliggande frågan om fast driftställe enligt skattelagstiftningen.

6.12.2 Systemet med personalliggare

Delegationens bedömning: Delegationen ställer sig bakom de förslag i SOU 2024:61 som syftar till att förbättra effektiviteten i systemet med personalliggare i skattelagstiftningen.

Skälen för delegationens bedömning: En skyldighet att föra personalliggare gäller i dag i flera typer av verksamhet, nämligen bygg, fordonsservice, restaurang, frisörverksamhet och annan kropps- och skönhetsvårdsverksamhet, tvätterier samt livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet. Det är enligt dagens regelverk bara i byggverksamhet som det finns krav på att personalliggaren ska vara elektronisk.

Syftet med personalliggare är att bidra till att minska förekomsten av svartarbete och att skapa sundare konkurrensförhållanden. Den som ska föra en personalliggare ska i denna bland annat dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för näringsidkaren och löpande dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för de personer som är verksamma i näringsverksamheten.

2022 års skatteförfarandeutredning hade i uppdrag att analysera om regelverket för personalliggare fungerar på ett effektivt sätt och föreslå eventuella åtgärder för att öka effektiviteten samt motverka skatteundandragande. Utredningen skulle också ta ställning till om fler alternativt färre branscher bör omfattas av kravet på personalliggare samt om ändringar bör göras i regelverket för att effektivisera myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelser och arbetslivskriminalitet. I utredningens slutbetänkande *Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare* (SOU 2024:61) föreslås att kravet på att personalliggaren ska vara elektronisk ska gälla i samtliga näringsgrenar där personalliggare ska föras. Det konstaterades att elektroniska personalliggare bland annat är svårare att manipulera och allmänt är ett effektivare kontrollverktyg för Skatteverket.

För att göra personalliggare till ett ännu mer effektivt verktyg föreslås vidare att uppgifter från personalliggare på begäran ska överföras elektroniskt till Skatteverket, att det i personalliggaren ska finnas uppgift om vem som är arbetsgivare till eventuell inhyrd personal på arbetsplatsen, att Skatteverket ska ges utökade befogenheter vid kontrollbesök samt att de kontrollavgifter Skatteverket får ta ut om regelverket inte följs ska baseras på gällande prisbasbelopp i stället för att som i dag anges med fasta belopp. Delegationen har i sitt remissvar över betänkandet ställt sig bakom utredningens förslag i dessa delar.

2022 års Skatteförfarandeutredning lämnade inget förslag om att systemet med personalliggare ska gälla i vare sig fler eller färre branscher jämfört med i dag. I den delen fann utredningen att det förvisso finns riskbranscher för svartarbete som i nuläget inte omfattas av sådana krav, exempelvis fiske, jord- och skogsbruk, lokalvård och transport. Utredningen konstaterade att flera av de nämnda branscherna har verksamhet som inte utförs på en fysiskt avgränsad plats, vilket bedömdes vara en förutsättning för att personalliggare ska vara ett effektivt verktyg för att motverka svartarbete. Bedömningen gjordes också att det av integritetsskäl inte är lämpligt att införa krav på personalliggare i verksamhet som bedrivs i hushållen.²⁰²

När det gäller städbranschen ansåg utredningen att det i och för sig skulle kunna vara en lämplig åtgärd att införa ett krav på personalliggare. Det ansågs dock generellt sett krävas mer ingående

²⁰² SOU 2024:61, s. 255.

analyser av problemen med svartarbete för att bedöma om det är lämpligt att den eller andra branscher ska omfattas av krav på personalliggare. Varken Skatteverket eller någon annan aktör hade under utredningens arbete framfört att det skulle vara lämpligt med krav på personalliggare i någon ytterligare bransch jämfört med i dag, varför någon mer ingående analys inte gjordes från utredningens sida.²⁰³

Utredningen hade inte i uppdrag att utreda om andra aktörer än Skatteverket bör kunna hämta uppgifter direkt från personalliggaren i deras tillsynsverksamhet. Det ska dock här lyftas fram att Migrationsverket i sitt remissvar över delegationens delbetänkande SOU 2024:14 anförde att det vid kontrollbesök på arbetsplatsen inom ramen för efterkontroller av beviljade arbetstillstånd skulle underlätta om myndigheten får möjlighet att kontrollera en eventuell personalliggare.²⁰⁴ Frågan om en förändring av regelverket kring personalliggare i det avseendet har emellertid varit av för omfattande karaktär för delegationen att hantera utifrån den tid och de resurser som har stått till buds.

Sammanfattningsvis har en statlig utredning nyligen lagt fram förslag på åtgärder som syftar till att effektivisera systemet med personalliggare i de branscher som redan i dag omfattas av regleringen. Utredningen har vidare tagit ställning i frågan om systemet med personalliggare bör utvidgas till ytterligare branscher. Delegationen ställer sig bakom att utredningens förslag genomförs och har inte funnit skäl att lägga fram egna förslag på området.

²⁰³ SOU 2024:61, s. 37 f.

²⁰⁴ Migrationsverket (2024).

6.12.3 Särskilt om rot- och rutavdrag

Delegationens bedömning: Delegationen anser att förslagen i SOU 2024:61 om åtgärder för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet vid utförandet av bland annat rot- och ruttjänster bör genomföras. Utredningens förslag borde dock ha gått längre när det gäller de uppgifter en utförare ska lämna i samband med en begäran om utbetalning från Skatteverket. Delegationen ser också något annorlunda på hur stor vikt som bör läggas vid intresset för den personliga integriteten som skäl emot införandet av krav på personalliggare i verksamheter som bedrivs i privata hushåll och som är föremål för skattesubventioner.

Skälen för delegationens bedömning: Ägare av småhus och ägarlägenheter samt innehavare av bostadsrättslägenheter har en rätt till skattereduktion vid reparation, ombyggnad eller tillbyggnad av bostaden, så kallat rotavdrag. Det är arbetskostnaderna i byggtjänsten som läggs till grund för rotavdrag. Avdragets storlek är för närvarande 30 procent av dessa kostnader.

Motsvarande rätt till skattereduktion finns för vissa hushållsnära tjänster, som exempelvis städning av bostaden, flytt hjälp, reparation av vitvaror och visst trädgårdsarbete, så kallat rutavdrag. Rutavdrag medges med för närvarande 50 procent av arbetskostnaderna. Det totala belopp som medges i form av rot- och rutavdrag är 75 000 kronor vardera per person och år.

Ett av huvudskälen bakom rot- och rutavdragen är att hushållens drivkraft att välja vita byggtjänster ska öka, genom att skillnaden i pris mellan svarta och vita tjänster blir mindre. Som det skatterättsliga regelverket ser ut i dag kan dock det arbete som utförs inom ramen för den tjänst som avdrag beviljas för ske svart eller till och med utföras av arbetstagare utan arbetstillstånd, något som uppmärksammades i Bygghandelskommissionens slutrapport.²⁰⁵

De arbetsplatser där rot- och ruttjänster utförs är typiskt sett svårkontrollerade. Byggverksamhet som sker i hushållen är undantagna från kravet på personalliggare och Skatteverket tillåts inte utföra kontroller av arbetsplatser som samtidigt är någons privatbostad. Den information som utövere av rot- och ruttjänster lämnar till Skatte-

²⁰⁵ Bygghandelskommissionen (2022), s. 104.

verket som underlag för beslut om skattereduktion behöver inte innehålla uppgift om vilka personer som har utfört arbete inom ramen för tjänsten.

Bygghandelskommissionen föreslog i sin slutrapport några åtgärder som skulle kunna motverka att verksamhet som omfattas av skattereduktion bedrivs med svart arbetskraft. Kommissionen föreslog att utföraren av en byggtjänst i privathushåll i underlaget för utbetalning i rotsystemet skulle vara skyldig att lämna uppgift om vilka personer som har utfört arbetet. Kommissionen ansåg också att systemet med personalliggare i byggverksamhet bör gälla även när byggtjänsten utförs i privata hushåll, eventuellt som ett krav för att kunden ska ha rätt till rotavdrag.²⁰⁶

2022 års skatteförfarandeutredning övervägde i slutbetänkandet *Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare* (SOU 2024:61) om det bör införas krav på personalliggare även vid utförandet av bland annat rot- och ruttjänster, något som utredningen dock inte ansåg vara lämpligt utifrån främst integritetsskäl. I betänkandet föreslås ett antal andra åtgärder i syfte att motverka fusk och arbetslivskriminalitet vid utförandet av tjänster som omfattas av skattesubventioner. Det föreslås att det i tjänsteutövarens begäran om utbetalning till Skatteverket ska lämnas uppgift om att en underentreprenör eller ett bemanningsföretag har anlitats vid utförandet av tjänsten. Tjänsteutövaren föreslås dock inte behöva ange vilka dessa företag är.

Vidare föreslås att uppgifter i begäran om utbetalning ska lämnas på heder och samvete, vilket betyder att uppgifterna lämnas under straffansvar. Det föreslås vidare att Skatteverket vid vite ska kunna förelägga tredje man – exempelvis banker och materialleverantörer – att lämna uppgifter som kan behövas i Skatteverkets kontrollverksamhet. Skatteverket föreslås vidare få en uppgiftsskyldighet i förhållande till Polismyndigheten när det gäller transporter som omfattas av rutavdrag, om uppgifterna kan antas behövas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott enligt yrkestrafiklagstiftningen.

Delegationen har i sitt remissvar över slutbetänkandet i huvudsak ställt sig bakom utredningens förslag. Delegationen anser emellertid att skyldigheten att lämna uppgift om att underentreprenörer eller

²⁰⁶ Bygghandelskommissionen (2022), s. 103 f.

bemanningsföretag har använts vid utförandet av en rottjänst bör innefatta information om vilka dessa företag är.

När det gäller frågan om det bör införas krav på personalliggare i verksamhet som omfattas av bland annat rot- och rutavdragen gjorde delegationen i remissvaret medskicket att det när frågan diskuteras inte bör läggas fullt så stor vikt vid integritetsskäl som görs i slutbetänkandet. Enligt delegationens uppfattning är det inte orimligt att privatpersoner som tar del av skattesubventioner i form av bland annat rot- och rutavdrag också kan få tåla att Skatteverket utför vissa kontroller i eller i anslutning till bostaden. Det ska i det sammanhanget noteras att det finns tekniska lösningar, bland annat inom ramen för ID06-systemet, som gör att intrånget i den personliga integriteten vid utförandet av kontroller kan minimeras.

Mot bakgrund av att förslag nyligen har lagts fram i syfte att motverka fusk och arbetslivskriminalitet vid utförandet av bland annat rot- och ruttjänster lägger delegationen inte fram några förslag på området.

6.12.4 A1-intyg

Delegationens bedömning: Problematiken kring falska och felaktiga A1-intyg bör lämpligen hanteras genom förbättrade förutsättningar för kontroll av regelefterlevnad.

Skälen för delegationens bedömning: I avsnitt 3.2.7 beskrivs översiktligt de särskilda EU-bestämmelser som styr till vilket av flera tänkbara länders socialförsäkringssystem en arbetstagare ska höra vid så kallad utsändning av arbetstagare från ett medlemsland till ett annat. En tillämpning av regelverket kring de så kallade A1-intygen aktualiseras bland annat vid utstationering av arbetstagare i Sverige.

Problematiken med förfalskade eller felaktiga A1-intyg har särskilt uppmärksammats av parterna i byggbranschen, där utstationering av arbetstagare från andra länder inom EES-området är särskilt vanlig. Byggnads har förklarat att det är oerhört svårt för organisationen att kontrollera om ett A1-intyg är korrekt eller inte. Organisationens har vidare pekat på att vissa länder som tillämpar EU-regleringen om socialförsäkringstillhörighet vid utsändning har infört en särskild

kontrollfunktion dit det går att vända sig med frågor, något som enligt organisationen borde finnas i samtliga medlemsländer.

Bygghandelskommissionen uppmärksammade problemen med förfälskade eller felaktigt utfärdade intyg i sin slutrapport. Kommissionen uppmanade i rapporten regeringen att på EU-nivå lyfta frågan om A1-intygens starka bevisverkan och bedömde att relevanta svenska myndigheter behöver bedriva ett mer målinriktat arbete med att granska A1-intyg och vid behov kontakta den utländska utfärdande myndigheten för att få till stånd en återkallelse av felaktigt utfärdade intyg.²⁰⁷

Det ska noteras att EU-domstolen i ett relativt nyligen meddelat förhandsavgörande fann att EU-rätten kräver att de utfärdande myndigheterna i respektive medlemsstat kontrollerar utfärdade A1-intyg och på eget initiativ återkallar ett intyg om det upptäcks att förutsättningarna för det inte längre är uppfyllda.²⁰⁸ Tidigare hade bland andra Försäkringskassan – som är behörig myndighet enligt det EU-rättsliga regelverk som rör A1-intygen – gjort bedömningen att en omprövning och eventuell återkallelse av ett utfärdat A1-intyg kan ske endast på begäran av någon myndighet i en annan medlemsstat. I förhandsavgörandet betonar EU-domstolen också att det för den myndighet som återkallar ett intyg finns en skyldighet att informera övriga behöriga myndigheter om detta.

När det gäller förfälskade A1-intyg arbetar Försäkringskassan – som är behörig myndighet för dessa frågor i Sverige – i första hand utifrån information och indikationer från andra. Eftersom intyget i dessa fall troligtvis inte har utfärdats av den behöriga myndigheten i arbetstagarens hemland kommer det inte heller in till Försäkringskassan från den myndigheten. Försäkringskassan har en relativt ny rutin för hur så kallade impulser om falska A1-intyg ska hanteras, enligt vilken det kan ingå att kontakta den behöriga myndigheten som påstås ha utfärdat intyget för att kontrollera intygets äkthet. Enligt Försäkringskassans regleringsbrev för 2025 ska myndigheten inom ramen för de myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektionerna utveckla arbetet med att utföra kontroller bland annat av om arbetstagare har korrekta A1-intyg.²⁰⁹

²⁰⁷ Bygghandelskommissionen (2022), s. 133 f.

²⁰⁸ EU-domstolens dom den 16 november 2023 i mål C-422/22 (Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu mot TE).

²⁰⁹ Regeringsbeslut S2023/03241, S2024/02156 (delvis), S2024/02157 (delvis) m.fl.

Enligt en projektplan beslutad den 4 september 2024 ska myndigheterna inom samverkan mot arbetslivskriminalitet titta på kopplingen mellan utsatta arbetstagare, utländska arbetstagare och hur myndigheterna eventuellt kan använda sig av utstationeringsregistret tillsammans med andra indikatorer för att identifiera var behovet av inspektionsinsatser finns och var dessa arbetstagare befinner sig.²¹⁰ I projektet ingår att undersöka kopplingen mellan utstationeringsregistret och förfalskade A1-intyg och undandragande av skatt. Målet med projektet är bland annat att identifiera gemensamma problembilder samt att lämna förslag på nya arbetssätt.

Enligt delegationens uppfattning är det inte rimligt att det genom missbruk av systemet med A1-intyg är möjligt för oseriösa företag att utsätta seriösa företag för osund konkurrens och sina arbetstagare för risken att stå utan skydd enligt socialförsäkringssystemet i något land. En viktig del av lösningen på de problem som har lyfts fram bör vara att det sker förbättringar och effektiviseringar i kontrollsystemen både på EU-nivå och i de enskilda medlemsländerna, snarare än att det finns något tydligt behov av regelförändringar. Åtgärder på området bör alltså i första hand inriktas på att göra det enklare för myndigheter och andra relevanta aktörer att kontrollera såväl att ett A1-intyg är giltigt som att det är utfärdat på materiellt sett korrekta grunder.

Här konstaterar delegationen att frågan är aktuell både hos Försäkringskassan internt och inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Mot den samlade bakgrunden lägger delegationen inte fram några egna förslag på åtgärder på området.

6.12.5 Skattereglerna vid tillfälligt arbete i Sverige

Delegationens bedömning: Skatteverkets tillsyn över regeringen rörande fast driftställe i skattelagstiftningen och tillämpningen av den så kallade 183-dagarsregeln i lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta bör intensifieras.

²¹⁰ Arbetsmiljöverket (2024c).

Skälen för delegationens bedömning: Utomlands bosatta personer som vistas i Sverige under en sammanlagd tid om högst 183 dagar under en tolv månadersperiod kan vara undantagna från skattskyldighet i Sverige avseende lön som betalas ut av en arbetsgivare som har sin hemvist utomlands, se avsnitt 3.2.7. Denna så kallade 183-dagarsregel i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta gäller inte bland annat när den utbetalade lönen belastar ett fast driftställe i Sverige. Frågan om ett utländskt företag bedriver verksamheten från det som skatterättsligt är ett fast driftställe har också betydelse för om inkomsten från verksamheten som sådan ska beskattas i Sverige eller i ett annat land.

Som berörs i avsnitt 3.2.7 förekommer det att utländska företag underlåter att till Skatteverket anmäla att företaget har ett fast driftställe i Sverige, trots att förutsättningarna för det är uppfyllda. Det kan innebära att företaget inte betalar skatt på sina inkomster vare sig i Sverige eller i något annat land, samtidigt som arbetstagare som tillfälligt arbetar för företagets räkning i Sverige kan undgå att betala skatt här och kanske inte heller betalar någon skatt i hemlandet. Denna typ av upplägg riskerar att snedvrider konkurrensen till nackdel för seriösa företag.

Den nu beskrivna problematiken bedöms särskilt gälla byggbranschen. Det beror på att utländska företag ofta deltar i svenska byggentreprenader och använder sig av utstationerade arbetstagare samtidigt som byggprojekt är tillfälliga till sin natur.²¹¹ I byggverksamhet gäller dessutom enligt skatteavtal ofta särskilda regler om fast driftställe. Den period som gäller innan ett företag ska anses bedriva byggverksamhet från en stadigvarande plats är ofta längre än för andra verksamheter. Att verksamheten bedrivs från en stadigvarande plats är ett av de kriterier som gäller för att det ska anses handla om ett fast driftställe.

Representanter från LO och Byggnads har vid möten med delegationens kansli pekat på att utländska företag som verkar på den svenska byggmarknaden verkar tillåtas bedriva verksamhet i Sverige under i princip obegränsade perioder utan att de skattemässigt bedöms vara etablerade här i landet. Organisationerna anser att utländska företag som regelbundet verkar i Sverige i sammanlagt mer än tolv månader alltid skattemässigt bör betraktas som etablerade i Sverige. Också från arbetsgivarsidan i byggbranschen har pekats på problem

²¹¹ Se avsnitt 4.2.

kopplade till att utländska företag tillåts verka i Sverige under långa perioder utan att bli skattskyldiga i Sverige.

Problematiken som beskrivs i detta avsnitt har sin grund i relativt komplicerad svensk och internationell skatterätt. Frågan om när exempelvis en byggarbetsplats ska ses som ett fast driftställe kan bero på innehållet i olika bilaterala skatteavtal. Det har inte funnits utrymme och resurser för delegationen att närmare utreda frågan om det är möjligt eller lämpligt att göra förändringar i de skatterättsliga regler som styr när ett utländskt företag skattemässigt ska anses vara etablerat i Sverige och hur sådana förändringar i så fall bör se ut.

Delegationen vill emellertid betona vikten av att Skatteverkets tillsynsverksamhet, dels över reglerna kring fast driftställe, dels över regleringen kring den så kallade 183-dagarsregeln i skattelagstiftningen fungerar så effektivt som möjligt. Skatteverkets tillsyn i dessa delar bör intensifieras.

6.13 Beställaransvar och entreprenörsansvar

Inom flera områden ansvarar den som beställer en tjänst av någon annan eller den som anlitar en underentreprenör för att fullgöra ett tjänsteavtal för att den som anlitas sköter sina åligganden i olika avseenden. Sådana system med beställaransvar eller entreprenörsansvar kan utgöra effektiva incitament för beställare och tjänsteutövare att vara noggranna i valet av uppdragstagare eller underentreprenör. Det kan leda till att oseriösa aktörer får det svårare att verka på marknaden, vilket i sin tur kan leda till att arbetslivskriminaliteten minskar. I detta avsnitt behandlas några ansvarsformer som finns i gällande rätt. Det diskuteras om befintliga ansvarsformer bör justeras och om det bör införas någon ny form av ansvar, exempelvis i bärbranschen. I avsnitt 6.15 behandlas frågan om beställares möjligheter att kontrollera företag innan avtal träffas och under tiden avtalet fullgörs.

6.13.1 Frågan om en utvidgning av entreprenörsansvaret för lön har nyligen utretts

Delegationens bedömning: Frågan om det lagstadgade entreprenörsansvaret för lön i bygg- och anläggningsbranschen bör utvidgas till ytterligare branscher har nyligen varit föremål för en utredning. Delegationen finner mot den bakgrunden inte skäl att överväga några lagändringar rörande denna fråga.

Skälen för delegationens bedömning: Sedan den 1 januari 2019 finns det ett lagreglerat entreprenörsansvar för lön i bygg- och anläggningsbranschen.²¹² Införandet av entreprenörsansvarslagen hade sin bakgrund i EU-regleringen kring utstationering av arbetstagare men lagen är tillämplig på alla arbetstagare i bygg- och anläggningsbranschen. Lagen innebär – förenklat – att uppdragsgivaren kan bli skyldig att inom vissa frister betala lön till arbetstagare hos en anlitad underentreprenör om inte underentreprenören själv betalar lönen. Ytterst kan huvudentreprenören bli ansvarig att betala ut lön enligt lagen.

Entreprenörsansvarslagen utvärderades nyligen av Utredningen om översyn av entreprenörsansvarslagen. I betänkandet *Översyn av entreprenörsansvarslagen* (SOU 2023:26) fann utredningen att lagen verkade ha haft god effekt när det gäller att bidra till ordning och reda i entreprenadkedjorna i bygg- och anläggningsbranschen. Lagen bedömdes ha haft störst betydelse i situationer där det inte finns något entreprenörsansvar i kollektivavtal, något som finns bland annat i Byggavtalet mellan Byggföretagen och Byggnads. Inte minst hade arbetstagarorganisationen Solidariska Byggare – som är en del av SAC och som ofta företräder arbetstagare som befinner sig i en utsatt situation – angett att lagen hade haft stor betydelse särskilt vid tvisteförhandlingar med arbetsgivare som underlåtit att betala ut lön. En generell slutsats utredningen drog var att entreprenörsansvarslagen sällan formellt behövde tillämpas, utan främst hade använts av arbetstagarorganisationer för att sätta press på arbetsgivare att själva betala lönen.²¹³

²¹² Se lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen).

²¹³ SOU 2023:26, s. 84.

Utredningen hade också i uppdrag att överväga om det bör införas ett entreprenörsansvar även i andra branscher där det förekommer arbetslivskriminalitet. Något förslag om en sådan utvidgning av entreprenörsansvaret lades inte fram, främst utifrån att det inte hade kunnat konstateras att det i andra branscher finns problem med bristande utbetalning av lön som kunde kopplas till att tjänsten utförs med flera led av underentreprenörer. Det vanliga i andra branscher där det i och för sig är vanligt med underentreprenörer bedömdes vara att samtliga underentreprenörer anlitas direkt av den entreprenör som träffat tjänsteavtalet med beställaren av tjänsten.²¹⁴

Undantaget konstaterades vara transportbranschen. I de exempel från transportbranschen som utredningen hade tagit del av förekommer det tre till fyra underentreprenörer i en kedja. Vid längre transporter – kanske företrädesvis vid godstransporter som sträcker sig bortom landets gränser – är det inte otänkbart att det kan bildas längre kedjor än så. Utredningen kom dock fram till att det inte finns skäl att utvidga ansvaret till fler branscher och alltså inte heller till transportbranschen.²¹⁵ Situationen i transportbranschen bedömdes inte helt likna den i bygg- och anläggningsbranschen. Det beskrevs att de olika aktörerna i en kedja ofta tidsmässigt och geografiskt utgör olika delar av den beställda transporttjänsten. Därtill utförs själva transporten normalt av en arbetstagare eller en egenföretagare åt gången. Det är också vanligt att det skapas många korta entreprenadkedjor under en och samma huvudentreprenör i stället för en lång kedja, vilket ger huvudentreprenören bättre förutsättningar för kontroll.²¹⁶ Utredningen hänvisade också till att effekterna av det svenska genomförandet av EU:s mobilitetspaket borde utvärderas innan en så relativt ingripande åtgärd som att införa ett entreprenörsansvar i transportbranschen vidtas.

Mot bakgrund av att frågan om en utvidgning av det lagstadgade entreprenörsansvaret för lön till flera branscher nyligen har varit föremål för en särskild utredning finner delegationen inte skäl att överväga några åtgärder i detta avseende.

²¹⁴ SOU 2023:26, s. 133 f.

²¹⁵ SOU 2023:26, s. 129 f.

²¹⁶ SOU 2023:26, s. 140.

6.13.2 Beställaransvaret vid utstationering av förare bör ses över

Delegationens bedömning: Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av beställaransvaret vid utstationering av förare.

Skälen för delegationens bedömning

Beställaransvarets utformning

Det gäller ett beställaransvar vid utstationering av förare i vägtransportsektorn, som infördes i samband med genomförandet av EU:s mobilitetspaket. Beställaransvaret regleras i 45 h § utstationeringslagen, som behandlar två olika situationer i första stycket första respektive andra punkten.

Ansvar enligt den första situationen (*första stycket första punkten*) omfattar samtliga beställare i en avtalskedja. Både den beställare som har slutit avtalet med transportföretaget och den som till exempel har vänt sig till en förmedlare av transporttjänster omfattas. Ansvar inträder om beställaren vid tidpunkten för beställningen kände till eller hade skälig anledning att anta att föraren var utstationerad eller skulle utstationeras och att en utstationeringsdeklaration inte har lämnats in eller skulle lämnas in.

Ansvar enligt den andra situationen (*första stycket andra punkten*) gäller den som har beställt en inrikestransport som utgör en utstationering enligt en särskild bestämmelse som förtydligar att utstationering föreligger i vissa fall. I denna situation förutsätter ansvar att transporten har beställts av ett utlandsbaserat transportföretag. Ansvar enligt denna punkt omfattar alltså inte samtliga beställare i en avtalskedja. Bestämmelsen är konstruerad så att den som har beställt en sådan transport som utförts med en utstationerad arbetstagare utan att en utstationeringsdeklaration finns hos Arbetsmiljöverket har en skyldighet att underrätta Arbetsmiljöverket om utstationeringen. Fullgörs inte den skyldigheten kan det dömas till ansvar.²¹⁷ Om beställaren har gjort vad som skäligen kan begäras av honom eller henne

²¹⁷ Prop. 2021/22:166 s. 111.

för att kontrollera att en utstationeringsdeklaration har lämnats in ska det dock inte dömas till ansvar.²¹⁸

En särskild fråga är vem som ska anses vara beställare och träffas av ansvaret. Ansvaret gäller den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning har beställt transporten. Av förarbetena framgår att det exempelvis kan vara den som förmedlar transporter, en varuägare som beställer transporter för leverans av sina varor eller den som upphandlar transporter.²¹⁹

Straffet för brott mot beställaransvaret är böter eller fängelse i högst ett år.

Utformningen av beställaransvaret har ifrågasatts

Det finns få ärenden totalt sett gällande beställaransvar inom yrkestrafikområdet och för utstationering av förare finns det såvitt känt inte något enda ärende.²²⁰

Transportstyrelsen har i samband med en utvärdering av genomförandet av mobilitetspaketet behandlat frågan om sanktionsväxling av beställaransvaret. Det har lyfts att den nuvarande utformningen av beställaransvaret tycks innebära en administrativ belastning för Arbetsmiljöverket då enstaka beställare alltid tycks anmäla utstationeringen till Arbetsmiljöverket. Enligt uppgifter från Arbetsmiljöverket uppgick antalet underrättelser 2023 till cirka 3 000 och fram till december 2024 hade det inkommit cirka 2 400 underrättelser. Detta trots att det är oklart om beställaren har gjort någon egentlig kontroll av de faktiska omständigheterna.²²¹

Det kan ifrågasättas om beställaransvaret uppfyller de syften som varit avsedda

Till att börja med kan det enligt delegationen ifrågasättas om beställaransvaret har uppnått de syften som varit avsedda. I förarbetena anges att avsikten är att beställaransvaret ska utformas så att beställaren ska kontrollera att en utstationeringsdeklaration har lämnats in efter det att en transport har utförts. Bakgrunden till detta är att det är först då det står helt klart vilken förare som har utfört transporten

²¹⁸ 45 h § utstationeringslagen.

²¹⁹ Prop. 2021/22:166 s. 111.

²²⁰ Transportstyrelsen (2024c), s. 65.

²²¹ Transportstyrelsen (2024c), s. 64.

och om en utstationeringsdeklaration ska ha lämnats in till Arbetsmiljöverket. Om det vid kontrollen visar sig att det varit fråga om en utstationering som inte deklarerats till Arbetsmiljöverket är avsikten att beställaren ska vara skyldig att underrätta Arbetsmiljöverket om det.²²²

Som beställaransvaret i 45 h § första stycket 2 utstationeringslagen är uppbyggt krävs det två förhållanden för att det ska kunna dömas för brott, dels att beställaren inte har utfört skäliga kontroller, dels att beställaren inte har underrättat Arbetsmiljöverket. Beställaren slipper alltså alltid ansvar redan på den grunden att en underrättelse har skett, oavsett om några kontroller gjorts eller inte. Det kan ifrågasättas om en sådan utformning ger ett tillräckligt incitament att vidta kontroller. Vidare synes det förekomma att enstaka beställare underrättar Arbetsmiljöverket utan att göra några kontroller. Underrättelserna till Arbetsmiljöverket synes inte ha någon avgörande betydelse när det gäller att se till att utstationeringsdeklarationer faktiskt lämnas in. Utformningen av beställaransvaret synes samtidigt innebära ett betydande administrativt arbete för Arbetsmiljöverket.

Beställaransvaret bör ses över

Enligt delegationen finns det anledning att göra något för att komma till rätta med vad som synes vara en otillfredsställande ordning. Ett alternativ skulle kunna vara att på nytt överväga om beställaransvaret bör bli föremål för sanktionsväxling. Transportstyrelsen har anfört att det finns skäl som talar för båda lösningarna – straff och sanktionsavgift – även om myndigheten slutligen landade i att ett strikt ansvar genom sanktionsavgift är rimligt. Myndigheten anförde dock att om sanktionsväxling för beställaransvaret vid utstationering av förare ska övervägas bör samtliga regler om beställaransvar på yrkestrafikområdet ses över, då enstaka sanktionsväxlingar kan leda till oönskade effekter.²²³

Frågan om sanktionsväxling prövades också uttryckligen av regeringen i förarbetena, sedan några remissinstanser, bland andra Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, förordat det. Regeringen

²²² Prop. 2021/22:166 s. 73.

²²³ Transportstyrelsen (2024c), s. 64 f.

avfärdade dock förslaget av de skäl som framförts av Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg i betänkandet *Kontroller på väg* (SOU 2021:31), bland annat med hänvisning till de svårigheter som finns att verkställa sanktionsavgifter i andra länder och att beställaren inte finns med vid kontrollen vid vägkanten och därför inte kan påföras förskott.²²⁴

Ett annat alternativ skulle kunna vara att se över utformningen av beställaransvaret så att det i större utsträckning uppnår vad som enligt förarbetena är syftet med bestämmelsen. Som utvecklas i avsnitt 6.10.5 och 6.17.2 anser delegationen att det bör ske en utvärdering av mobilitetspaketets genomförande inom tre års tid, då bland annat frågorna om sanktionsavgifternas utformning och etableringskravet tas upp. Enligt delegationen finns det anledning att dessförinnan göra en översyn av beställaransvaret. Delegationen har inte utrymme att inom den tid som står till delegationens förfogande och vid sidan av delegationens övriga uppgifter göra en sådan översyn. En utredning med sådan inriktning bör därför tillsättas av regeringen.

6.13.3 Ett generellt beställaransvar?

Delegationens bedömning: Att lägga ett generellt ansvar för lön och eventuellt andra anställningsvillkor eller oredovisade skatter på beställaren av en tjänst skulle potentiellt sett kunna vara en mycket verkningsfull åtgärd mot arbetslivskriminalitet men skulle samtidigt kunna få svårförutsebara konsekvenser på den svenska tjänstemarknaden och kräver därför noggrant övervägande och ytterligare utredning.

Skälen för delegationens bedömning

Beställaransvar kan vara ett effektivt verktyg mot arbetslivskriminalitet

Olika former av beställaransvar förekommer i viss utsträckning i svensk rätt i vissa branscher. Det finns till exempel ett beställaransvar med koppling till skyddet för arbetstagare i bygg- eller an-

²²⁴ Prop. 2021/22:166 s. 76.

läggningsentreprenader i arbetsmiljölagstiftningen.²²⁵ Som berörs i avsnitt 6.13.2 finns det också ett beställaransvar vid utstationering av förare. Det finns dock inte något generellt beställaransvar för alla branscher i Sverige. Som nämnts ovan finns det ett entreprenörsansvar för lönefordringar inom bygg- och anläggningsverksamhet. Det finns dock inget beställaransvar som innebär att en beställare av en tjänst ekonomiskt eller på annat sätt ansvarar för att de arbetstagare som utför arbete inom ramen för tjänsten får de villkor de har rätt till enligt lag eller avtal. Beställaransvaret som verktyg för att motverka arbetslivskriminalitet har lyfts i olika sammanhang och intressanta initiativ finns även i andra länder.

Företrädare för Skatteverket har pekat på att om en entreprenör högre upp i entreprenadskedjan kan göras ansvarig för oredovisade skatter och avgifter hos underentreprenörer så vore det sannolikt ett mycket effektivt verktyg för att minska förekomsten av svart arbetskraft. Företrädare för Skatteverket har vidare lyft fram att flera andra länder, däribland Nederländerna, tillämpar ett slags ”kedjeansvar” för att flytta ansvar för skatter och avgifter högre upp i entreprenadskedjan.

I Finland finns ett beställaransvar som gäller alla branscher

I Finland finns sedan 2006 en särskild lag om beställaransvar. Syftet med lagen (1233/2006) om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft, beställaransvarslagen, är att främja lika konkurrens mellan företag samt iakttagande av anställningsvillkor på arbetsmarknaden. Lagen gäller alla branscher och tillämpas på beställare som anlitar underleverantörer eller hyrd arbetskraft. Lagen ger beställare (både näringsidkare och det offentliga) en skyldighet att, innan avtal ingås, säkerställa att deras underleverantörer och avtalspartner som tillhandahåller hyrd arbetskraft fullgör sina lagstadgade skyldigheter. Fullgörandet av skyldigheter redovisas genom att skaffa de handlingar som nämns i beställaransvarslagen. Skyldigheterna avser bland annat skatter och avgifter

²²⁵ Enligt 3 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160) har den som låter utföra en tjänst inom bygg och anläggning ett ansvar att beakta arbetsmiljöhänsyn när det gäller projekteringen av både byggarbetet och den färdiga byggnaden. Byggherren ska som utgångspunkt också utse en särskild samordnare dels för projektering och planering, dels för själva utförandet av arbetet.

samt pensionsförsäkring för arbetstagare. Varje beställare ansvarar för att skaffa redogörelserna för sina egna avtalspartners del. Beställaren ska begära redogörelserna och avtalspartnern ska skicka dem till beställaren. Redogörelserna måste förvaras i minst två år efter att arbetet har avslutats. Försummelse att följa lagen om beställarens ansvar kan medföra så kallad försummelseavgift. Arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland ansvarar för övervakningen av lagen i hela Finland.

Det har saknats utrymme att i detta sammanhang överväga ett generellt beställaransvar

Som framgått ovan finns det några exempel på beställaransvar i svensk rätt. Det ska emellertid konstateras att beställaren i lagstiftning där uppdragsgivare kan bli ansvarig i olika avseenden i stället ofta undantas från ansvar. Så är fallet i den ovan behandlade entreprenörsansvarslagen, enligt vilken huvudentreprenören är den som ytterst kan bli ansvarig medan den aktör som har beställt byggtjänsten av huvudentreprenören inte kan hållas ansvarig. Som nämnts i avsnitt 6.6.6 kan en uppdragsgivare till arbetsgivaren i en entreprenad enligt utlänningslagen (2005:716) bli skyldig att betala en särskild avgift om arbetsgivaren har anställt en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Den som är beställare i huvudentreprenadavtalet är uttryckligen undantagen från det ansvaret.²²⁶ Beställande part i huvudentreprenadavtalet är på motsvarande sätt undantagen från det entreprenörsansvar som finns i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (2013 års lag).²²⁷

Att generellt lägga ansvaret på beställaren att arbetstagare i en tjänsteentreprenad får en viss lön och eventuellt andra anställningsvillkor eller för oredovisade skatter är en relativt långtgående åtgärd som kräver noggranna överväganden.

Överväganden om hur ett generellt beställaransvar bör utformas behöver innehålla flera i sig svåra ställningstaganden. Det skulle exempelvis behöva övervägas om ansvaret ska vara strikt eller förutsätta någon slags oaktsamhet från kundens sida. Också frågor kring när ansvaret inträder, vad det i detalj ska omfatta och hur frågor kring

²²⁶ 20 kap. 12 a § utlänningslagen.

²²⁷ Se 3 § tredje stycket.

regress ska hanteras är frågor som skulle behöva utredas, liksom frågan om i vilken ordning tvister kring beställaransvaret ska hanteras. Det skulle behöva övervägas för vilka kategorier kunder ansvaret inte ska gälla, exempelvis privatpersoner eller beställare av tjänster av mindre ekonomiskt värde, samt om det ska gälla bara vissa branscher eller alla branscher. Också den EU-rättsliga aspekten, särskilt hur ett generellt beställaransvar skulle förhålla sig till den fria rörligheten för tjänster, skulle behöva utredas noga.

Mot den bakgrunden har det inte funnits utrymme att i detta sammanhang överväga och lägga fram förslag om att beställare generellt ska ansvara för att vissa villkor tillämpas inom ramen för en beställd tjänst. Eventuella förslag på det området bör övervägas i ett annat sammanhang.

6.13.4 Beställaransvar i bärbranschen bör övervägas

Delegationens bedömning: Ett särskilt beställaransvar för lön i bärbranschen bör övervägas. Beställaransvaret skulle kunna ta sin utgångspunkt i utformningen av lagen om entreprenörsansvar för lönefordringar.

Skälen för delegationens bedömning: Som anges ovan har det inte funnits utrymme att överväga och lägga fram förslag om att beställare generellt ska ansvara för att vissa villkor tillämpas inom ramen för en beställd tjänst. Delegationen anser dock att det kan finnas anledning att överväga ett beställaransvar i branschen för vilda bär.

Som delegationen har beskrivit i avsnitt 4.7.2 förekommer inom bärbranschen problem med att bärplockare inte får de löner de har utlovats. Det förekommer att bärplockare tvingas skriva på dubbla anställningsavtal, där de avstår en del av den lön de är garanterade enligt kollektivavtal. Vissa aktörer som delegationen har träffat förespråkar införandet av ett beställaransvar för lön i bärbranschen, som man menar skulle kunna vara en avgörande förändring för de bärplockare som drabbas av uteblivna löner.²²⁸

Som nämnts tidigare har det på senare år skett flera skärpningar av reglerna för att få arbetstillstånd i Sverige och ytterligare förslag

²²⁸ <https://www.dn.se/debatt/andra-lagen-sa-att-barplockare-alltid-far-ut-sina-loner-i-tid/>. Hämtad 2024-10-01.

på området har lämnats. Sedan den 1 november 2023 gäller att för att få arbetstillstånd krävs en lön som uppgår till minst 80 procent av aktuell medianlön. I betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.* (SOU 2024:15) föreslås att för att någon ska beviljas arbetstillstånd ska lönen uppgå till minst medianlönen i Sverige och att yrkesgruppen bärplockare ska exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.²²⁹

Enligt delegationen är det svårt att i dagsläget förutse vilka konsekvenserna för branschen kommer att bli, dels av de nyligen genomförda förändringarna vad gäller möjligheterna att få arbetstillstånd, dels av de ytterligare förändringar som har föreslagits. Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring bedömer att en stor del av bärplockarna som skulle ha ansökt om arbetstillstånd enligt de generella reglerna i stället sannolikt kommer att ansöka om tillstånd för säsongarbete.²³⁰ Det är vidare möjligt att de föreslagna förändringarna skulle kunna leda till fler så kallade turistplockare, fler bärplockare från länder inom EU eller tredjelandsmedborgare med tillstånd i ett annat EU-land. Ett beställaransvar för lön skulle göra skillnad för de bärplockare som är anställda. För det fall effekten blir att de bärplockare som vistas i Sverige i högre utsträckning är så kallade turistplockare eller friplockare som inte är anställda, kan värdet av ett beställaransvar i branschen ifrågasättas. Skulle det dock visa sig att omfattningen av problemen med uteblivna löner i bärbranschen alltjämt fortsätter, skulle ett beställaransvar enligt delegationens mening kunna vara en relevant åtgärd att överväga.

Vissa företag inom bärbranschen agerar redan i dag garant i de fall uppdragsgivaren inte kan fullgöra sina plikter och har gett uttryck för att branschen klarar en sådan ordning och att det också skulle kunna vara ett sätt att minimera förekomsten av oseriösa aktörer. Dessa bärföretag är även positiva till att beställaransvaret utreds som en tänkbar åtgärd för framtiden. Livsmedelsföretagen har dock framfört att konsekvenserna av ett beställaransvar behöver utredas mer innan branschen kan ta ställning till ett sådant ansvar.²³¹

Vid utformningen av ett sådant ansvar skulle viss inspiration kunna hämtas från entreprenörsansvarslagen. Frågor att utreda närmare skulle bland annat kunna vara vem som bör vara att anse som be-

²²⁹ SOU 2024:15, s. 18 och 196 f.

²³⁰ SOU 2024:15, s. 303.

²³¹ Komm2024/00075/A 2021:04-23.

ställare i dessa fall. En utgångspunkt är enligt delegationens mening att det skulle vara det bärföretag som slutligen köper upp bären (som nämnts i avsnitt 4.7.2 hanterar ibland ett separat bolag exempelvis boenden). En annan fråga att utreda närmare skulle kunna vara om ansvaret ska gälla enbart lön eller även eventuella oredovisade skatter.

6.14 Leverantörskontroll vid offentlig upphandling

6.14.1 Upphandlande myndigheter har en nyckelroll när det gäller att motverka arbetslivskriminalitet

Som delegationen har beskrivit i tidigare betänkanden har upphandlande myndigheter – det vill säga i huvudsak kommuner, regioner och statliga myndigheter – en nyckelroll när det gäller att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet. En stor andel av de offentliga upphandlingarna avser bygg- och anläggningsarbeten.²³² Även vård- och omsorgstjänster beskrivs allt oftare som en riskbransch och de offentliga inköpen är betydande även i branscher som transport och städtjänster.²³³ Det innebär att upphandling till stor del används inom de branscher som har identifierats som riskbranscher för arbetslivskriminalitet.

Det förs ofta fram att upphandlande myndigheter i alltför hög utsträckning tilldelar tjänstekontrakt uteslutande baserat på pris och inte i tillräcklig utsträckning beaktar att det låga priset inte framstår som rimligt om tjänsteleverantören ska följa lagar och avtal. Bland andra Svenskt Näringsliv har lyft fram att för vissa av deras medlemmar framstår det som poänglöst att över huvud taget delta i offentliga upphandlingar eftersom det bedöms vara omöjligt att matcha de lägsta anbuden utan att bryta mot lagar och avtal vid fullgörande av tjänsten.²³⁴ Det ska i det sammanhanget noteras att Konkurrensverket nyligen av regeringen har fått i uppdrag att bland annat lämna förslag som gör det lättare för upphandlande myndigheter och enheter att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade.²³⁵

I upphandlingslagstiftningen – som i huvudsak genomför EU-rätt – finns det en skyldighet att utesluta leverantörer från upphandlingen

²³² Upphandlingsmyndigheten m.fl. (2020), s. 47 f.

²³³ Upphandlingsmyndigheten (2023a), s. 119.

²³⁴ Svenskt Näringsliv (2022), s. 5.

²³⁵ Regeringsbeslut Fi2025/00078.

i fall där företrädare för aktören eller aktörerna har gjort sig skyldiga till viss allvarigare brottslighet, så kallade obligatoriska uteslutningsgrunder. Bland de typer av brottslighet som utgör obligatorisk uteslutningsgrund kan nämnas viss grov organiserad brottslighet, korruptionsbrott, terrorbrott, bedrägeri, penningtvätt och människohandel. Också obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter som har fastställts på visst sätt utgör obligatoriska uteslutningsgrunder.

Det finns i lagstiftningen också så kallade fakultativa uteslutningsgrunder, med vilket menas att den upphandlande myndigheten får men inte har en skyldighet att utesluta leverantören under vissa omständigheter. Dit hör brister i fullgörandet av miljö-, social-, eller arbetsrättsliga skyldigheter eller av något väsentligt kontraktsvillkor vid fullgörandet av tidigare offentliga kontrakt.

Problem som har lyfts fram kring offentlig upphandling i samband med arbetslivskriminella upplägg handlar bland annat om möjligheten för upphandlande myndigheter att skaffa sig den information som behövs för att undvika att tilldela kontrakt till oseriösa eller rent av kriminella företag. Det handlar om problem kopplade till att i praktiken kunna åberopa både de obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunderna i upphandlingslagstiftningen. I vissa fall har problemen sin bakgrund i regleringen kring skyddet av personuppgifter i EU:s dataskyddsförordning, ofta kallad GDPR,²³⁶ och i sekretessbestämmelser.

Utöver upphandlingslagstiftningens regler kring uteslutning av anbudsgivare kan arbetslivskriminalitet vid fullgörandet av offentliga kontrakt motverkas genom att det ställs krav på särskilda arbetsrättsliga villkor i avtalet mellan den upphandlande myndigheten och den som tilldelas kontraktet. Enligt upphandlingslagstiftningen bör en upphandlande myndighet ställa krav om att arbetet ska utföras med beaktande av bland annat vissa arbetsrättsliga villkor om upphandlingens art motiverar det. Om det bedöms vara behövligt är det obligatoriskt med sådana krav i fråga om lön, semester och arbetstid.²³⁷ Här har Upphandlingsmyndigheten en roll att, i samråd med arbetsmarknadens parter, identifiera vilka arbetsrättsliga villkor som det kan vara aktuellt att ställa krav på vid upphandlingen. Myndigheten har också i uppdrag att verka för att sociala hänsyn tas inom ramen

²³⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

²³⁷ Se exempelvis 17 kap. 2–5 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

för offentliga upphandlingar samt att utveckla och förvalta kriterier för bland annat sociala hänsyn.²³⁸

Att det ställs krav om arbetsrättsliga villkor i offentliga kontrakt blir betydelselöst om det inte sker en löpande uppföljning av att villkoren efterlevs i hela leverantörskedjan. Hur och i vilken utsträckning uppföljningen av att uppställda kontraktsvillkor om exempelvis lön följs regleras dock inte i upphandlingslagstiftningen.

Upphandlingsmyndigheten genomförde 2019 en undersökning om hur offentlig sektor ställer krav rörande arbetsrättsliga villkor. I den framkom att drygt hälften av kommunerna, regionerna och de statliga myndigheterna hade ställt arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal i en upphandling de senaste 12 månaderna. Av de som inte hade gjort det uppgav drygt hälften att det berodde på att det inte bedömts finnas något behov. Bland kommunerna angav 22 procent att de inte har tillräckliga resurser och 20 procent att de inte har tillräcklig kunskap om hur de arbetsrättsliga villkoren ska tillämpas.²³⁹ Endast 14 procent av kommunerna, regionerna och de statliga myndigheterna hade följt upp att krav på arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal efterlevdes av leverantören.²⁴⁰ Enligt en rapport från Upphandlingsmyndigheten från 2023 uppgav 32 procent av de upphandlande organisationerna att de i hög utsträckning genomför uppföljning av arbetsrättsliga villkor. I rapporten gjorde Upphandlingsmyndigheten bedömningen att det finns stor potential för upphandlande organisationer att arbeta mer med uppföljning inom området.²⁴¹

Det har från olika håll framhållits att uppföljningen av villkoren beträffande arbetsrättsliga villkor i offentliga kontrakt i stor utsträckning tycks vara en fråga om resurser, även om en del samtidigt lyfter fram att det kan finnas utmaningar bland annat vad gäller behandling av personuppgifter och tolkning av kollektivavtal.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen följt upp och analyserat hur statliga myndigheter har arbetat med arbetsrättsliga villkor

²³⁸ 2 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

²³⁹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/undersokning-om-hur-offentlig-sektor-staller-arbetsrattsliga-villkor/>. Hämtad 2024-10-02.

²⁴⁰ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/undersokning-om-hur-offentlig-sektor-staller-arbetsrattsliga-villkor/>. Hämtad 2024-10-02.

²⁴¹ Upphandlingsmyndigheten (2023a), s. 123.

i sina upphandlingar.²⁴² Analysen visade att det är vanligt att myndigheterna inte följer upp att leverantörerna följer villkoren och anger att huvudorsaken handlar om begränsade resurser. Även LO har gjort en liknande iakttagelse gällande kommunerna i Stockholms län, efter en enkät- och intervjustudie riktad till kommuner i länet och fackliga företrädare i LO-distriktet i Stockholms län.²⁴³ Också Svenskt Näringsliv har genomfört en undersökning där det uppmärksammades att företagen upplever att det vid offentliga upphandlingar läggs allt för stort fokus på låga priser samt att det brister i uppföljningen av att villkoren i avtalen följs.²⁴⁴

Upphandlingsmyndigheten har konstaterat att små kommuner – liksom andra upphandlande organisationer – riskerar att möta samma kvalificerade oseriösa aktörer som tidigare främst har förekommit i storstadsregionerna. Detta är oroande eftersom små kommuner i mindre utsträckning arbetar med förebyggande och kontrollerande insatser mot välfärdsbrott.²⁴⁵ Det är troligt att samma förhållanden gäller för arbetslivskriminalitet.

6.14.2 En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter med mera

Delegationens bedömning: Leverantörskontrollutredningens förslag i SOU 2023:43 bör genomföras. Förslagen bör om de genomförs kunna ge upphandlande myndigheter bättre möjligheter än i dag att undvika att oseriösa aktörer tilldelas offentliga kontrakt samt att följa upp att villkoren följs i offentliga kontrakt.

Skälen för delegationens bedömning: I betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43) lämnade Leverantörskontrollutredningen ett antal förslag som syftar till att komma till rätta med en del av de problem som har beskrivits i föregående avsnitt.

Utredningen föreslår att Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll. Tanken är att upphandlande myndigheter av Bolagsverket ska kunna begära att verket utför en samlad

²⁴² Statskontoret (2020).

²⁴³ LO (2022).

²⁴⁴ Svenskt Näringsliv (2022), s. 5.

²⁴⁵ Upphandlingsmyndigheten (2024a), s. 17.

kontroll av anbudsgivare, inklusive av underleverantörer som enligt anbudet ska vara en del i utförandet av tjänsten. Kontrollen ska ske utifrån ett antal befintliga register, däribland belastningsregistret, Skatteverkets skattedatabas och Bolagsverkets näringsförbudsregister.

Det handlar om uppgifter som är av betydelse både i förhållande till de obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunderna, dock begränsat till uppgifter om anbudsgivarens eventuella brott, obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter samt vissa kvalificerade ekonomiska svårigheter. Genom sekretessbrytande bestämmelser är tanken att Polismyndigheten och Skatteverket ska kunna lämna nödvändiga uppgifter inom ramen för Bolagsverkets samordnade registerkontroll. Det kan dock noteras att det uppdrag Bolagsverket föreslås få inte omfattar uppgifter om anbudsgivaresandel vid sidan av tidigare brottslighet, utebliven betalning av skatt och kvalificerade ekonomiska svårigheter.

I betänkandet konstateras vidare att utrymmet i förhållande till EU:s dataskyddsförordning för upphandlade myndigheter att följa upp uppställda kontraktsvillkor på bland annat arbetsrättens område är tillfredsställande. När det gäller vissa känsliga uppgifter föreslår utredningen dock att det ska införas ett särskilt rättsligt stöd för att uppgiften ska få behandlas av leverantören inom ramen för den upphandlande myndighetens uppföljning.

Leverantörskontrollutredningens förslag bör – om de genomförs – kunna åtgärda några av de problem som har uppmärksamats när det gäller möjligheten att motverka arbetslivskriminella upplägg vid utförandet av offentliga kontrakt. Delegationen ställer sig därför bakom att förslagen genomförs. Det ska i det sammanhanget konstateras att regeringen i budgetpropositionen för 2025 har aviserat att den avser att gå vidare med Leverantörskontrollutredningens förslag om att ge Bolagsverket i uppdrag att utveckla ett system för samordnad registerkontroll av leverantörer, att ändra uteslutningsgrunderna i lagen (2008:962) om valfrietssystem och att införa ett rättsligt stöd för att behandla känsliga personuppgifter i samband med uppföljning av kontrakt i upphandlingslagarna och lagen om valfrietssystem.²⁴⁶

Leverantörskontrollutredningen hade även i uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa begränsningar av antalet underleverantörsled vid offentlig upphandling, något som utredningen

²⁴⁶ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 2 s. 112.

kom fram till skulle vara problematiskt i förhållande till EU-rätten. I sammanhanget kan nämnas att delegationen i avsnitt 4.6.4 och i tidigare betänkanden har redogjort för att det i Norge finns vissa begränsningar när det gäller antalet tillåtna underentreprenörer i offentlig upphandling. Det har förekommit en dialog med ESA (EFTA Surveillance Authority, som bland annat granskar förenligheten med EES-avtalet) om huruvida dessa åtgärder är förenliga med EES-rätten. ESA har dock sedermera stängt ärendet.²⁴⁷

6.14.3 Regeringsuppdrag om arbetslivskriminalitet

Delegationens bedömning: Regeringen bör ytterligare se över de rättsliga förutsättningarna för särskilt kommuner och regioner att genomföra ändamålsenliga leverantörsprovningar och kontroller i samband med upphandlingar.

Skälen för delegationens bedömning: Upphandlingsmyndigheten fick i regleringsbrevet för 2023 i uppdrag att 2023–2025 genomföra insatser för att öka upphandlande myndigheters och enheters kunskaper om hur styrningen och organiseringen av inköpsarbetet kan utvecklas, inklusive hur det strategiska inköpsarbetet kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet. Insatserna ska bland annat rikta sig till ledningen hos upphandlande myndigheter och enheter. Bygg- och anläggningssektorn ska prioriteras vid genomförandet av uppdraget. Uppdraget delredovisades den 31 maj 2024 och ska slutredovisas senast den 20 december 2025.

I sin delredovisning konstaterar Upphandlingsmyndigheten att det i princip saknas kunskapsunderlag om vilka kostnader – och andra konsekvenser – som arbetslivskriminaliteten i upphandlingar ger upphov till i kommuner och regioner.²⁴⁸

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att förekomsten av arbetslivskriminella aktörer i offentlig upphandling verkar ha ökat under det senaste decenniet. Enligt Upphandlingsmyndigheten är orsaker till arbetslivskriminalitet i offentlig upphandling bland annat bristande avtalsuppföljning och sekretess mellan myndigheterna, prispress

²⁴⁷ <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-closes-investigation-norwegian-restrictions-subcontracting-public-procurement>. Hämtad 2024-09-13.

²⁴⁸ Upphandlingsmyndigheten (2024a), s.9.

och onormalt låga anbud. Myndigheten lyfter även fram behovet av kunskap och bedömer att stödet till upphandlande organisationer om hur arbetslivskriminalitet kan motverkas i upphandlingar bör förstärkas.

Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning vore det värdefullt om kommunerna beaktar risken för arbetslivskriminalitet i upphandlingar i de lägesbilder och åtgärdsplaner som de ska ta fram enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Detta får även till följd att andra aktörer, såsom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Brå, bör överväga att beakta kommunernas inköp i framtagna av stöd och vägledning kring den nya lagen.

Upphandlingsmyndigheten anser att det är angeläget att informationsutbytet mellan olika aktörer i syfte att motverka arbetslivskriminalitet i upphandlingar utvecklas ytterligare. Myndigheten anser vidare att omvärldsläget och rättsutvecklingen, inte minst en rad nya unionsrättsliga regelverk, medför ett behov av att kunna vidga leverantörsprövningar i upphandlingar till att även omfatta såväl underleverantörsled som de som äger och kontrollerar företagen. Mot denna bakgrund konstaterar Upphandlingsmyndigheten i sin delredovisning att regeringen bör tillsätta en utredning med ett brett uppdrag att skapa rättsliga förutsättningar för att säkerställa att upphandlande organisationer kan genomföra en ändamålsenlig leverantörsprövning i upphandlingar.²⁴⁹ Delegationen delar denna bedömning, som tydligt överensstämmer med de ambitioner som kommer till uttryck i den nationella strategin mot organiserad brottslighet.

Upphandlingsmyndigheten har i sitt remissvar över Leverantörskontrollutredningens betänkande anført att det föreligger ett angeläget behov av fortsatt utredning och regelreformer inom området, och att en sådan översyn bör avse såväl obligatoriska som fakultativa uteslutningsgrunder.²⁵⁰ Upphandlingsmyndigheten har vidare i sitt remissvar över delegationens delbetänkande SOU 2024:14 instämt i delegationens bedömning att myndigheten skulle kunna ges en större roll inom arbetet mot arbetslivskriminalitet.²⁵¹ I kapitel 7 utvecklar delegationen på vilket sätt Upphandlingsmyndigheten ytterligare kan bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

²⁴⁹ Upphandlingsmyndigheten (2024a), s. 30.

²⁵⁰ Upphandlingsmyndigheten (2023b).

²⁵¹ Upphandlingsmyndigheten (2024b).

6.14.4 Goda exempel från Sverige och andra länder

Delegationens bedömning: Det finns skäl att hämta inspiration från andra länder och från goda exempel på hur svenska upphandlande myndigheter arbetar med att motverka arbetslivskriminalitet vid offentlig upphandling.

Upphandlande myndigheter bör i så hög utsträckning som möjligt använda sig av de möjligheter som finns att ställa krav på arbetsrättsliga villkor vid offentlig upphandling.

Skälen för delegationens bedömning

Det finns goda exempel

Ett av de goda exempel som delegationen tidigare lyft fram är Köpenhamns kommuns arbete med så kallade arbetsklausuler. Det handlar dels om att kommunen i alla sina upphandlingsavtal inkluderar klausuler om vilka anställningsvillkor som ska garanteras arbetstagarna, dels om att kommunen har en egen enhet som på ett framgångsrikt sätt arbetar med uppföljning av arbetsklausulerna i upphandlingsavtalen. Kommunens företrädare framhåller själva att detta är en naturlig del i arbetet mot social dumping, eftersom det möjliggör för dem att säkerställa att de får vad de betalar för samtidigt som det försvårar för aktörer som konkurrerar med undermåliga villkor att vinna upphandlingar. En närmare beskrivning av det danska arbetsättet finns i delegationens tidigare betänkande.²⁵²

Det finns även goda exempel på arbetssätt från svenska kommuner, såsom Göteborg, Helsingborg och Malmö, som det finns skäl att erinra om. I till exempel Helsingborg har man satsat på att utveckla bättre avtals- och uppföljningsrutiner och Malmö har inspirerats av arbetet i Köpenhamn. I Göteborgs stad har förvaltningen bland annat utarbetat rutiner och arbetssätt för arbete med sund konkurrens med målet att minska risken att oseriösa företag får avtal, samt att upptäcka brister eller oseriösa aktörer under avtals-tiden och vidta åtgärder mot dessa. Förvaltningen har rutiner som beskriver hur kontrollerna vid upphandlingen och uppföljning ska gå till. Vid kontroll av leverantörer inom en så kallad riskbransch

²⁵² SOU 2023:8, s. 255 f.

sker en utökad kontroll baserad på en riskbedömning för varje område och bransch. Uppföljning av arbetsrättsliga villkor sker i form av stickprov och kan ibland inledas med arbetsplatsbesök. Kontrollen fokuserar på att arbetstagarna har rätt lön, arbetstid och semester. Se närmare i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8).²⁵³

Den nederländska Bibob-lagstiftningen

Den nederländska så kallade Bibob-lagstiftningen syftar till att skydda myndigheter från att omedvetet underlätta kriminalitet, genom att möjliggöra grundliga bakgrundskontroller i samband med olika myndighetsbeslut.²⁵⁴

Om en myndighet identifierar vissa riskindikatorer i samband med exempelvis ett bygglov eller en offentlig upphandling kan den vända sig till en särskild instans, NBB, för ett formellt utlåtande om den individ eller det företag som efterfrågar myndighetsbeslutet. NBB har möjlighet att hämta in information från rättsvårdande myndigheter, skattemyndigheten, de myndigheter som ansvarar för socialförsäkringarna, och andra tillsynsmyndigheter. Utlåtandet innehåller en riskbedömning och argumenten som den grundar sig på. Om myndigheten avslår ansökan till följd av utlåtandet finns det en möjlighet för individen eller företaget att överklaga beslutet till en förvaltningsdomstol.

Bibob-lagstiftningen gör det möjligt att avslå exempelvis ett anbud om det finns starka skäl att tro att det på olika sätt har möjliggjorts av tidigare brottslighet. Även etablerade kopplingar mellan exempelvis det företag som står bakom ett anbud och individer som är dömda för brott kan vara skäl för avslag.

Det finns ett relativt stort utrymme att ställa arbetsrättsliga krav

Som har berörts ovan och som närmare har utvecklats av bland andra Byggmärknadskommissionen finns det enligt gällande lagstiftning på upphandlingsområdet relativt goda möjligheter att ställa arbets-

²⁵³ SOU 2023:8, s. 99 f.

²⁵⁴ <https://www.justis.nl/sites/default/files/2022-10/Factsheet%20The%20Dutch%20Bibob%20Act.pdf> /. Hämtad 2024-10-14.

rättsliga krav vid utförandet av offentliga kontrakt. Enligt delegationens uppfattning skulle mycket vara vunnet om detta utrymme används i så hög utsträckning som möjligt och framför allt att det också följs upp att uppställda kontraktsvillkor efterlevs vid fullgörandet av offentliga kontrakt. Här har Upphandlingsmyndigheten en viktig roll, särskilt när det gäller att ge råd och stöd till upphandlande myndigheter som inte själva har resurser att på bästa sätt använda det regelverk som finns.

6.15 Privata aktörers kontroll av leverantörer och underentreprenörer

Bland de åtgärder som har vidtagits i syfte att motverka arbetslivskriminalitet har flera rört utökade möjligheter för myndigheter att utbyta information. Det har i olika sammanhang framförts att även privata aktörers tillgång till information om befintliga eller potentiella leverantörer och underentreprenörer behöver förbättras. Det kan handla om företag som gör bedömningar av tilltänkta leverantörer och underentreprenörer eller utövar kontroll över de företag de har träffat tjänsteavtal med. Det kan också handla om arbetsmarknadsorganisationer som behöver informationen bland annat i sitt arbete med att motverka arbetslivskriminalitet.

Privata aktörers kontroll har stor betydelse för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det gäller oavsett inom vilken bransch den privata aktören verkar. En ökad tillgång till relevant information kan vara ett effektivt sätt att motverka arbetslivskriminalitet genom att oseriösa företag får det svårare att verka och sluta avtal med andra företag som vill göra rätt. Den information som privata aktörer kan ha behov av gäller främst information från myndigheter. En viktig del i detta är att informationen kan inhämtas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

I detta avsnitt redogörs för några av de åtgärder som har vidtagits för att förbättra förutsättningarna för myndigheter att inhämta och utbyta information. Här redovisas också de rättsliga förutsättningarna för enskilda att få del av uppgifter från myndigheter samt vilka offentliga uppgifter som i sammanhanget kan anses vara av intresse. Som framgår ovan finns det dock skäl att se över de privata aktörernas förutsättningar att få del av information om företag. De behov som

har identifierats samt delegationens överväganden och förslag i dessa delar avslutar avsnittet.

6.15.1 Förbättrade förutsättningar till informationsinhämtning för myndigheter

De senaste åren har – mot bakgrund av de negativa konsekvenser som arbetslivskriminalitet leder till för arbetstagare, företag och samhället – ett flertal åtgärder vidtagits för att förbättra myndigheternas förutsättningar att motverka arbetslivskriminalitet. Viktiga åtgärder har rört myndigheternas förutsättningar att utbyta information med varandra. En uppgiftsskyldighet har införts för att myndigheter ska kunna utbyta information med varandra för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Det finns också förslag som syftar till att mer generellt underlätta informationsutbytet mellan myndigheter.

Det har också lämnats förslag om hur upphandlande myndigheter och enheter ska få tillgång till samlad information för att undvika att tilldela kontrakt till oseriösa företag och för att kunna kontrollera att de företag som tilldelas kontrakt följer de villkor som uppställs.

Nya sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheter

Uppgiftsskyldighet för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, förkortad LUFFA-lagen, trädde i kraft den 1 juli 2024.

LUFFA-lagen syftar till att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt att ge Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten tillgång till uppgifter som behövs för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

I 4 § LUFFA-lagen finns en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som innebär att de myndigheter som omfattas ska lämna en uppgift som de förfogar över till en annan av dessa myndigheter. Det kan noteras att kommuner och regioner inte omfattas av bestämmelsen. Uppgiften ska lämnas om den behövs i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Viss sekretess är också undantagen från bestämmelsens tillämpningsområde.

Uppgiftsskyldigheten gäller såväl sekretessbelagda som offentliga uppgifter som behövs i författningsreglerad verksamhet. Skyldigheten omfattar uppgifter som behövs för planering av myndighetsgemensamma kontroller. Uppgiftsskyldigheten omfattar även uppgifter som behövs för genomförande av myndighetsgemensamma kontroller. Med sådana uppgifter avses även uppgifter som framkommer under pågående kontroller som är relevanta för andra myndigheters deltagande, till exempel svar som lämnats av en arbetsgivare. Slutligen avser uppgiftsskyldigheten sådana uppgifter som behövs för att följa upp myndighetsgemensamma kontroller. Bestämmelsen hindrar inte att uppgiftsutbytet sker rutinmässigt. Om utlämnandet avser en större mängd uppgifter förutsätts att de berörda aktörerna i samråd med varandra gemensamt tar fram lämpliga former för att se till att endast relevanta uppgifter utbyts.²⁵⁵

Förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse mellan myndigheter

I betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar*. (SOU 2024:63) tas ett samlat grepp om frågan hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information mellan myndigheter kan tillgodoses. Där föreslås en generell bestämmelse som under vissa förutsättningar gör det möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myn-

²⁵⁵ Prop. 2023/24:85 s. 90 och 93.

dighet, såväl på begäran som på eget initiativ. Förslaget kommer, om det genomförs, att ge myndigheter väsentligt utökade möjligheter att utbyta uppgifter med varandra bland annat i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelser i olika sammanhang. Förslaget omfattar statliga och kommunala myndigheter samt andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, jämföras med myndigheter. Förslaget har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter

I betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43) föreslås ett system för leverantörskontroll. Syftet med utredningen var att stärka den demokratiska kontrollen över välfärden, främja sund konkurrens och motverka arbetslivskriminalitet genom att hindra oseriösa eller olämpliga leverantörer från att tilldelas offentliga kontrakt.

Utredningen, som har identifierat ett flertal problem vid dagens kontroll av leverantörer och sökanden, har bland annat föreslagit att Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll. Uppgiften att tillhandahålla systemet, vem som har rätt att använda det och vad som ska kunna kontrolleras föreslås regleras i en ny förordning.

Utredningen föreslår att det av förordningen ska framgå att Bolagsverket ska genomföra en samordnad registerkontroll på begäran av en upphandlande myndighet, upphandlande enhet, region eller behörig myndighet. Den samordnade registerkontrollen ska vara tillgänglig för aktörer som tillämpar upphandlingslagarna²⁵⁶, valfrihetslagarna eller ersättningslagarna och för behöriga myndigheter från andra länder inom EU/EES-området. Dessa aktörer ska dels kunna begära en kontroll i samband med tilldelning av ett kontrakt eller godkännande av en sökande, dels vid uppföljning av kontrakt eller ramavtal som har tecknats efter en upphandling eller efter inrättandet av ett valfrihetssystem. En begäran om kontroll får avse samtliga som deltar i fullgörandet av ett kontrakt och det är sålunda

²⁵⁶ Upphandlingslagar är lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

möjligt att, förutom för leverantörer och sökanden, även begära en kontroll av företag vars kapacitet åberopas och av underleverantörer.

När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska kunna kontrolleras vid den samordnade registerkontrollen har utredningen utgått från de obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunder som listas i upphandlingslagarna och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

Utredningen föreslår inte att några nya register ska införas och kontrollen begränsas därför till uppgifter som är tillgängliga i existerande myndighetsregister. Uppgifter ska kunna inhämtas från Bolagsverkets olika bolagsregister, näringsförbudsregistret, konkursregistret, registret över företagsrekonstruktioner, registret över verkliga huvudmän, Skatteverkets skattedatabas, Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas samt skuldsaneringsregister. Även uppgifter från Länsstyrelsernas stiftelseregister och Polismyndighetens belastningsregister ska kunna inhämtas.²⁵⁷ I det system för kontroll av leverantörer vid upphandling som utredningen föreslår kommer Bolagsverket att fungera som en mellanhand som sammanställer uppgifter från olika register för att sedan vidareförmedla dessa uppgifter till upphandlande myndigheter och enheter som sedan prövar om det finns skäl för uteslutning.²⁵⁸

För att så långt som möjligt minska risken för att integritetskänsliga belastningsuppgifter sprids mer än nödvändigt föreslår utredningen att sekretess ska gälla för belastningsuppgifterna när de behandlas av Bolagsverket och upphandlande myndigheter och enheter. Kompletterande bestämmelser om tystnadsplikt medför att motsvarande skydd gäller när sådana uppgifter behandlas av upphandlande myndigheter och enheter som inte tillämpar offentlighets- och sekretesslagen, samt hos leverantörer och sökanden när dessa får ta del av uppgifterna. Utredningen föreslår bland annat också en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att belastningsuppgifter som behandlas i samband med kontroll av aktörer vid upphandling, kontroll av sökanden till ett valfrihetssystem eller uppföljning av kontrakt som tecknats efter en upphandling eller inrättandet av ett valfrihetssystem kan lämnas till en enskild enligt

²⁵⁷ Uppgifter som får inhämtas från belastningsregistret motsvaras av de brott som får eller ska leda till uteslutning enligt de EU-rättsakter som räknas upp i upphandlingsdirektiven (se SOU 2023:43, s. 126 f).

²⁵⁸ SOU 2023:43, s. 224.

vad som föreskrivs i upphandlingslagarna, LOV eller förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling.²⁵⁹

När det gäller förordningens tillämpningsområde framför utredningen att det efter kontakter med upphandlare, brottsbekämpande myndigheter och branschföreträdare står klart att intresset av att enkelt kunna kontrollera leverantörer vid köp av varor och tjänster är stort. Utredningen konstaterar att det även gäller vid upphandlingar inom det privata näringslivet. Utredningen bedömer att det system för leverantörskontroll som föreslås på sikt kan utvecklas till ett effektivt verktyg, inte bara inom ramen för regelverket som styr den offentliga upphandlingen, utan även när det gäller arbetet för att motverka arbetslivskriminalitet på ett mer övergripande plan. Utredningen konstaterar dock att deras uppdrag är begränsat till att föreslå ett system för kontroll av leverantörer vid offentlig upphandling och vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem. Frågan om systemet på sikt bör kunna användas av andra aktörer än upphandlande myndigheter och enheter och för andra syften än kontroll av om det finns grund för uteslutning är därför inget som utredningen tar ställning till.²⁶⁰ Förslaget har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.²⁶¹ Det kan redan här noteras att delegationen behandlar frågan om en samordnad kontroll av företag även för andra än upphandlande myndigheter och enheter i avsnitt 6.15.8–6.15.12 nedan.

6.15.2 Rättsliga förutsättningar för att privatpersoner, företag och arbetsmarknadens parter ska få del av information från myndigheter

Rätten för envar att ta del av offentliga uppgifter hos myndigheter

Rätten för enskilda, vilket här omfattar alla som inte är myndigheter, att ta del av allmänna handlingar regleras i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen (TF). Rätten för en enskild att ta del av en uppgift ur en allmän handling regleras i 6 kap. 4 § OSL. För att en myndighet ska ha en skyldighet att lämna ut uppgifter till en enskild krävs att

²⁵⁹ SOU 2023:43, s. 176 f.

²⁶⁰ SOU 2023:43, s. 193 och 194.

²⁶¹ Se prop. 2024/25:1 utg.omr. 2 s. 112 av vilken det framgår att regeringen bl.a. avser att gå vidare med Leverantörskontrollutredningens förslag i betänkandet (SOU 2023:43) om att ge Bolagsverket i uppdrag att utveckla ett system för samordnad registerkontroll av leverantörer.

den begärda uppgiften finns i en allmän handling och att uppgiften inte är sekretessbelagd. En myndighet kan dock neka ett utlämnande av en uppgift ur en allmän handling om det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Utlämnade av uppgifter till enskilda kan ske på olika sätt. Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.²⁶² På vilket sätt en begäran om uppgift ur en allmän handling ska besvaras av myndigheten får avgöras med hänsyn till omständigheterna, bland annat det sätt som begäran har gjorts. Bestämmelsen i 6 kap. 4 § OSL ger inte den enskilde någon ovillkorlig rätt att få ett skriftligt svar.²⁶³ En telefonförfrågan om en enstaka offentlig uppgift ur en allmän handling bör kunna besvaras vid telefonsamtalet.²⁶⁴

En begäran kan också avse en potentiell handling.²⁶⁵ En potentiell handling kan vara en upptagning som består av en samling av elektroniskt lagrade uppgifter. Varje tänkbar sammanställning av uppgifter ur en eller flera upptagningar för automatiserad behandling kan utgöra en potentiell handling. Det innebär att upptagningen inte behöver vara sammanställd vid en viss tidpunkt, till exempel när en enskild begär att få ut uppgiften. Som exempel kan nämnas att en sammanställning av uppgifter om aktiva arbetsplatser tillsammans med byggplats-id och fysisk adress utgör en potentiell handling.

Sekretess

Allmänt om sekretess

Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara begränsas om det krävs med hänsyn till särskilt angivna intressen. I offentlighets- och sekretesslagen finns de bestämmelser som reglerar begränsningarna och den tystnadsplikt som gäller i det allmännas verksamhet. Utgångs-

²⁶² 2 kap. 15 § första stycket TF.

²⁶³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 361.

²⁶⁴ Se JO 1990/91, s. 382.

²⁶⁵ Se 2 kap. 6 § andra stycket TF.

punkten vid utformningen av sekretessbestämmelser är att det inte ska gälla mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen.²⁶⁶

Sekretessen är normalt sett reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde och gäller vanligtvis för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Det finns dock sekretessbestämmelser som gäller inom hela den offentliga förvaltningen. Sådana bestämmelser finns bland annat i 21 kap. OSL.

En sekretessbestämmelse anger sekretessens föremål, räckvidd och styrka. Med sekretessen *föremål* avses vilka uppgifter, med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, som sekretessen skyddar. När det gäller sekretessbestämmelser till skydd för enskilda omfattar begreppet enskild både fysiska personer och juridiska personer. Juridiska personer anses dock inte ha några personliga förhållanden utan endast ekonomiska sådana. Med sekretessens *räckvidd* avses var i den offentliga verksamheten bestämmelsen ska tillämpas. Sekretessens *styrka* framgår i de flesta fall av ett skaderekvisit.

Av 3 kap. 1 § OSL framgår att med sekretessreglerad uppgift avses en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess. Med sekretessbelagd uppgift avses en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall.

Sekretess om det kan antas att uppgifter efter ett utlämnade kommer att behandlas i strid med dataskyddsregleringen

Utöver att sekretess kan gälla för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller till skydd för till exempel allmänna intressen enligt särskilda bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för personuppgifter om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning²⁶⁷ eller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Det framgår av 21 kap. 7 § 1 och 2 OSL. Bestämmelsen innebär att

²⁶⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 78–86.

²⁶⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

även om en uppgift inte omfattas av sekretess enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen omfattas uppgiften av sekretess om det kan antas att uppgiften efter utlämnande kommer att behandlas på visst sätt. Bestämmelsen tar enbart sikte på mottagarens behandling av personuppgifter.²⁶⁸ Det som ska bedömas enligt bestämmelsens två första punkter är alltså endast huruvida mottagarens avsedda behandling av de personuppgifter som begärs ut uppfyller kraven enligt EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen. Undersökningar av den kommande behandlingen får enligt förarbetena till dataskyddslagen vidtas endast om det finns konkreta omständigheter som indikerar att mottagaren kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen, till exempel vid massuttag eller selekterade uttag.²⁶⁹ Bestämmelsen får betydelse för formen av ett utlämnande (se vidare nedan).

Sekretessbrytande bestämmelser

Sekretess gäller inte utan undantag. Det finns ett stort antal sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen och ett ännu större antal uppgiftsskyldigheter som har sekretessbrytande verkan mellan myndigheter i andra lagar och förordningar.²⁷⁰ Skälet till att det finns många sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheter är att möjligheten att utbyta annars sekretessbelagda uppgifter utgör en viktig förutsättning för att myndigheter ska kunna fullgöra sina uppdrag och för en fungerande samverkan mellan myndigheter i övrigt. Det finns också ett stort antal sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som under vissa förutsättningar gäller gentemot enskilda.

Formen för utlämnande

Myndigheters hantering av uppgifter sker i regel helt eller delvis automatiserat och omfattar hanteringen ett utlämnande av personuppgifter måste det vara förenligt med dataskyddsbestämmelserna. Ett elektroniskt utlämnande omfattar utlämnande av uppgifter an-

²⁶⁸ HFD 2014 ref. 66.

²⁶⁹ JO:s beslut den 28 augusti 2013, dnr 4171-2011.

²⁷⁰ Jfr 10 kap. 28 § OSL.

tingen genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.²⁷¹

Någon legaldefinition av begreppen finns inte och de tar bara sikte på själva formen för utlämnandet. Med direktåtkomst avses vanligen att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas, och på egen hand kan söka efter information men utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. I begreppet ligger också att den som är personuppgiftsansvarig för databasen eller registret inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst söktillfälle tar del av.²⁷² Vid annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst används vanligtvis uttrycket utlämnande på medium för automatiserad behandling. Med begreppet medium för automatiserad behandling avses vanligen ett utlämnande av elektroniskt lagrade uppgifter via till exempel e-post eller genom filöverföring från ett datorsystem till ett annat.²⁷³ Numera överförs uppgifter många gånger genom API. Förkortningen API står för Application Program Interface. Det är ett standardiserat sätt att överföra information som används i många olika sammanhang. Ett API fungerar som en bro mellan exempelvis två system och är ett kontrollerat sätt att överföra information på.

I EU:s dataskyddsförordning finns grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU. Förordningens bestämmelser ska tillämpas av enskilda, myndigheter och domstolar som om de vore nationella författningsbestämmelser.²⁷⁴ Regleringen i EU:s dataskyddsförordning omfattar uppgifter om fysiska personer som är i livet. Regleringen omfattar inte behandling av uppgifter om juridiska personer. De uppgifter som nu kan komma i fråga avser uppgifter om företag. Det innebär att det kan bli fråga om ett utlämnande av såväl fysiska som juridiska personer som bedriver näringsverksamhet. Det kan också vara fråga om uppgifter som rör företrädare eller arbetstagare. Ett utlämnande av uppgifter kommer därför många gånger innebära en behandling av personuppgifter, varför bestämmelserna om dataskydd aktualiseras.

Som framgår ovan har enskilda under vissa förutsättningar rätt att ta del av allmänna handlingar och uppgifter ur dessa. I dataskydds-

²⁷¹ I en del nyare författningar används begreppet elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst i stället för utlämnande på medium för automatiserad behandling.

²⁷² Jfr prop. 2004/05:164 s. 83 och prop. 2011/12:45 s. 133. Se också HFD 2015 ref. 61.

²⁷³ Se till exempel prop. 2007/08:126. s. 77.

²⁷⁴ Se artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

förordningen regleras förhållandet till offentlighetsprincipen i artikel 86. Där anges att personuppgifter i allmänna handlingar som förvaras av en myndighet, ett offentligt organ eller ett privat organ för utförande av en uppgift av allmänt intresse får lämnas ut av myndigheten eller organet i enlighet med medlemsstatens nationella lagstiftning för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med förordningen. Av skäl 154 i förordningen framgår att allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar kan betraktas som ett allmänt intresse och att handlingarna bör kunna lämnas ut offentligt om utlämning stadgas i den nationella lagstiftningen.²⁷⁵ Att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har företräde framför dataskyddsförordningen tydliggörs i 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen.

Samtycke

En enskild kan helt eller delvis häva den sekretess som gäller till skydd för den enskilde själv genom att lämna ett samtycke. Detta framgår av 12 kap. 2 § OSL. Bestämmelsen har betydelse för rätten att lämna annars sekretessbelagda uppgifter både till en annan enskild och till en myndighet. Det finns inga formkrav för hur ett sådant medgivande ska vara utformat, men det behöver säkerställas att den som hämtar in samtycket har uppfattat det på rätt sätt.²⁷⁶ Ett samtycke kan lämnas i förväg. I förhållande till myndigheten kan dock ett sådant samtycke alltid återkallas. Ett samtycke får inte ges ett så pass generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos en viss myndighet eller tjänsteman. Samtycket kan också vara partiellt, det vill säga att det avser endast en viss uppgift i en större informationsmängd eller på så sätt att det riktar sig enbart till en viss adressat.

Den som lämnar samtycke till att en enskild får del av en annars sekretessbelagd uppgift bör som villkor kunna få kräva att myndigheten ställer upp förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Avtvingas en enskild mer eller

²⁷⁵ Prop. 2017/18:105 s. 42 f.

²⁷⁶ JO beslut den 9 juni 2017, dnr 741-2016.

mindre ett generellt samtycke, kan omständigheterna vara sådana att samtycket inte bör ges rättslig giltighet.²⁷⁷

Stödet för att få behandla personuppgifter för ett eller flera specifika ändamål, om den registrerade har lämnat sitt samtycke, regleras i artikel 6.1 a i dataskyddsförordningen. Ett samtycke definieras av att den registrerade som en frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Att ett giltigt samtycke har inhämtats behöver kunna visas. Det gäller både att den registrerade har fått relevant information och att den som utför behandlingen har ett arbetssätt som uppfyller kraven. Det som behöver dokumenteras är hur och när samtycket inhämtades samt vilken information som den registrerade fick. För att samtycket ska anses vara frivilligt måste det som regel vara möjligt att lämna separata samtycken för olika behandlingar av personuppgifter. För att säkerställa att samtycket lämnas frivilligt bör det inte utgöra giltig rättslig grund för behandling av personuppgifter i ett särskilt fall där det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige, särskilt om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar.²⁷⁸ Myndigheter har därför mer begränsade möjligheter än privata aktörer att använda sig av samtycke som rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som utförs.

6.15.3 I huvudsak offentliga uppgifter hos myndigheter

Det finns i dag en stor mängd uppgifter i allmänna handlingar som är offentliga och som enskilda har rätt att ta del av. Begreppet offentliga uppgifter definieras inte i offentlighets- och sekretesslagen men torde vanligtvis avse uppgifter som får lämnas ut till envar. I detta sammanhang avses med offentliga uppgifter sådana uppgifter som inte är sekretessreglerade eller som omfattas av ett undantag från sekretess.²⁷⁹ Det finns också uppgifter som inte alltid men normalt

²⁷⁷ Prop. 1979/80:2 s. 331.

²⁷⁸ Artikel 4 punkt 11 samt skäl 42 och 43 i dataskyddsförordningen.

²⁷⁹ Jfr SOU 2024:63, s. 63 och 40 där även uppgifter som kan lämnas ut med stöd av sekretessbrytande bestämmelser omfattas av begreppet.

sett är offentliga, det vill säga där det finns en presumtion för offentlighet. Uppgifter som omfattas av en sekretessbestämmelse med ett sådant så kallat rakt skaderekvisit kan dock endast lämnas ut efter en sekretessprövning mot det i bestämmelsen angivna skaderekvisitet.

Uppgifter som delegationen ansett kan vara av intresse för ett företag eller för arbetsmarknadens parter att ta del av vid kontroll av ett företag och som huvudregel kan lämnas ut av myndigheter framgår av nedanstående tabeller.

Arbetsförmedlingen

I den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gäller inte sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i beslut.²⁸⁰ Sekretessen gäller inte heller för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden i beslut om stöd i ärende enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.²⁸¹

Tabell 6.1 Offentliga uppgifter hos Arbetsförmedlingen

Typ av uppgifter	Lagrum
Beslut i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	28 kap. 11 § andra stycket OSL
Beslut om stöd vid korttidsarbete	28 kap. 12 § andra stycket OSL

Källa: Delegationens sammanställning.

För att ta del av offentliga uppgifter hos Arbetsförmedlingen finns ett särskilt formulär på Arbetsförmedlingens hemsida. För den som vill vara anonym kan en enskild kontakta Arbetsförmedlingen via telefon.

²⁸⁰ 28 kap. 11 § andra stycket OSL.

²⁸¹ 28 kap. 12 § andra stycket OSL.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket för ett nationellt register över utstationering.²⁸² Bestämmelser om utstationering finns bland annat i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) och förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare (utstationeringsförordningen). I 8 § utstationeringsförordningen finns bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas in till Arbetsmiljöverket, se vidare avsnitt 6.10.1. Registret innehåller uppgifter om juridiska och fysiska personer som i enlighet med lagstiftningen ska anmäla respektive vara föremål för en anmälan i samband med utstationering av personal till Sverige. Registret innehåller uppgifter om både företrädare för arbetsgivare och de kontaktpersoner som enligt utstationeringslagstiftningen ska anmälas till Arbetsmiljöverket. Dessutom innehåller registret ett stort antal personuppgifter om utstationerade arbetstagare. Uppgifter i utstationeringsregistret är inte sekretessreglerade och är därför offentliga.

Tabell 6.2 Offentliga uppgifter hos Arbetsmiljöverket

Typ av uppgifter	Lagrum
Uppgifter i utstationeringsregistret	Ej sekretessreglerade

Källa: Delegationens sammanställning.

För att ta del av offentliga uppgifter hos Arbetsmiljöverket kan en enskild vända sig till myndigheten och begära ut en allmän handling eller uppgifter ur allmänna handlingar. Någon möjlighet för enskild att få ta del av utstationeringsregistret i sin helhet finns inte.²⁸³ Myndigheten har också ett webbdarium där en enskild kan söka och beställa många av de allmänna handlingar som finns inom myndigheten. Sökning kan ske på till exempel ett ärendes nummer eller titel, organisationsnummer eller arbetsplatsens namn.

²⁸² Se 2 § 2 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

²⁸³ Se bl.a. Arbetsmiljöverkets beslut den 1 oktober dnr. 2021/056788.

Bolagsverket

Det finns vissa uppgifter hos Bolagsverket som kan omfattas av sekretess.²⁸⁴ I stort sett alla uppgifter som skickas in och registreras i Bolagsverkets register är dock offentliga.

Tabell 6.3 Offentliga uppgifter hos Bolagsverket

Typ av uppgifter	Lagrum
Uppgifter i Aktiebolagsregistret	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i Handelsregistret	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i Filialregistret	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i Penningtvätsregistret	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i registret över verkliga huvudmän	Ej sekretessreglerade
Kontroll av en styrelse	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i Näringsförbudsregistret	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i Biträdesförbudsregistret	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i Konkursregistret (avser fysiska personer och dödsbon)*	Ej sekretessreglerade

* Från och med den 1 juni 2019 finns uppgifterna i ett samlat insolvensregister över konkurser.

Källa: Delegationens sammanställning.

För att ta del av vissa offentliga uppgifter hos Bolagsverket kan en enskild, mot en avgift, söka i Bolagsverkets öppna register på myndighetens hemsida. Det går också att få del av uppgifter som kund i Näringslivsregistret.²⁸⁵ En enskild kan bland annat se pågående ärenden hos Bolagsverket och ladda ner årsredovisningar, bolagsordningar, stadgar, ekonomiska planer och registreringsbevis.

Försäkringskassan

Hos Försäkringskassan gäller sekretess för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om upp-

²⁸⁴ Det gäller till exempel vissa uppgifter i verksamhet som består i tillståndsgivning (30 kap. 23 § OSL, jfr 9 § OSF), uppgift om en registrerad inteckningsbrevshavare (31 kap. 8 § OSL) och vissa uppgifter i mål eller ärende om varu- eller näringskännetecken, exempelvis vid ansökningar om företagsnamn eller administrativ hävning hos Bolagsverket (31 kap. 22 a § OSL).

²⁸⁵ Som kund hos Näringslivsregistret betalas en anslutningsavgift om 500 kr exkl. moms. Därefter tillkommer kostnader för de sökningar som görs.

giften röjs och uppgiften förekommer i vissa angivna ärenden.²⁸⁶ När det gäller A1-intyg är Försäkringskassan den myndighet som ansvarar för att utfärda A1-intyg från Sverige och för att hantera sådana intyg från andra medlemsländer. Uppgifter i ett A1-intyg har av Försäkringskassan bedömts omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL.²⁸⁷

Några undantag från den sekretess som gäller enligt 28 kap. 1 § OSL finns inte.

Däremot kan vissa uppgifter falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Sekretessen enligt bestämmelsen gäller för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som nämnts i avsnitt 6.15.2 anses juridiska personer dock inte ha några personliga förhållanden utan endast ekonomiska sådana.²⁸⁸ En uppgift om huruvida en juridisk person har anställda med A1-intyg torde därför falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde och därför kunna lämnas ut.

Den som vill begära ut en allmän handling eller uppgift ur allmän handling kan göra det muntligen eller skriftligen genom att vända sig till Försäkringskassan.

Kronofogdemyndigheten

Sekretess i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud för en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden gäller inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i pågående mål eller beslut. Det innebär att uppgifter om till exempel en avhysning eller annan handräckning, en fordrings storlek eller det belopp som ska drivas in härigenom alltid blir offentliga.²⁸⁹

När det gäller skuldsanering gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos Kronofogdemyndigheten eller domstol i ärende om skuldsanering eller F-skuldsanering,²⁹⁰ om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men

²⁸⁶ 28 kap. 1 § OSL.

²⁸⁷ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 11 maj 2023 i mål nr 1625-23 där domstolen återförvisade målet för ny prövning samt Kammarrätten i Stockholms dom den 8 september 2023 i mål nr 4034-23 där domstolen avisade ett överklagande om uppgift huruvida tio olika A1-intyg var är falska eller inte.

²⁸⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 457 och 493.

²⁸⁹ 34 kap. 1 § andra och femte stycket OSL. Se Ds 2022:13, bilaga 1, s. 21.

²⁹⁰ Avser ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) och lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare.

om uppgiften röjs. Eftersom juridiska personer inte kan ha personliga förhållanden utan endast ekonomiska sådana gäller inte sekretessen i bestämmelsen för juridiska personer. Sekretessen gäller inte heller beslut i ärende.²⁹¹

Tabell 6.4 Offentliga uppgifter hos Kronofogdemyndigheten

Typ av uppgifter	Lagrum
Uppgifter om förpliktelse som avses med den söka verkställigheten i pågående ärende	34 kap. 1 § andra stycket OSL
Uppgifter i beslut om utsökning och indrivning samt verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud	34 kap. 1 § femte stycket OSL
Uppgifter i ärende om skuldsanering (juridiska personer)	Ej sekretessreglerad
Uppgifter i beslut om skuldsanering (juridiska och fysiska personer)	34 kap. 6 § andra stycket OSL

Källa: Delegationens sammanställning.

Det kan särskilt nämnas att uppgifter om skatteskulder och socialförsäkringsavgifter på ett skattekonto omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL (se vidare nedan). När beloppen förfaller till betalning och förblir obetalda överförs, under vissa förutsättningar, de per automatik (maskinellt) från Skatteverket till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Uppgifter om förfallna samt obetalda skatteskulder och socialförsäkringsavgifter är därigenom offentliga hos Kronofogdemyndigheten (se ovan).

Den som vill begära ut en allmän handling eller uppgift ur allmän handling kan göra det muntligen eller skriftligen genom att vända sig till Kronofogdemyndigheten.

Migrationsverket

I verksamhet för kontroll över utlännningar och i ärende om svenskt medborgarskap gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.²⁹² Med verksamhet för kontroll avses såväl förvaltningsärenden om till exempel

²⁹¹ 34 kap. 6 § första och andra stycket OSL.

²⁹² 37 kap. 1 § OSL.

uppehållstillstånd, arbetstillstånd och avvisning eller utvisning som kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn. För beslut i ärenden gäller sekretessen endast för uppgifter i skälen.²⁹³

Det innebär att beslut, med undantag för skälen, om uppehålls- och arbetstillstånd, återkallelsebeslut eller förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd som huvudregel är offentliga. Motsvarande gäller beslut om att utfärda uppehållskort och EU-blåkort. Sekretess enligt 21 kap. 5 § OSL, vilken reglerar sekretess för utlänningars säkerhet, kan dock i vissa fall gälla även för uppgifter i beslutet.

Tabell 6.5 Offentliga uppgifter hos Migrationsverket

Typ av uppgifter	Lagrum
Beslut om uppehållstillstånd (ej skälen)	37 kap. 1 § tredje stycket OSL
Beslut om arbetstillstånd (ej skälen)	37 kap. 1 § tredje stycket OSL
Beslut om EU-blåkort (ej skälen)	37 kap. 1 § tredje stycket OSL
Beslut om uppehållskort (ej skälen)	37 kap. 1 § tredje stycket OSL

Källa: Delegationens sammanställning.

För att ta del av allmän handling eller uppgift ur allmän handling hos Migrationsverket kan enskilda använda sig av ett formulär på myndighetens hemsida, skicka brev, e-post, besöka eller ringa myndigheten.

Skatteverket

I Skatteverkets beskattningsverksamhet skyddas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som huvudregel av en absolut sekretess.²⁹⁴ Beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, är emellertid som huvudregel undantagna från sekretess.²⁹⁵ Även beslut i vissa ärendetyper som till exempel beslut om anstånd undantas från sekretess.²⁹⁶

Nedan redovisas i sammanhanget relevanta uppgifter som finns förvarade hos Skatteverket och som huvudregel är offentliga.

²⁹³ 37 kap. 1 § tredje stycket OSL.

²⁹⁴ 27 kap. 1 och 2 §§ OSL.

²⁹⁵ 27 kap. 6 § OSL.

²⁹⁶ 27 kap. 2 § tredje stycket OSL.

Tabell 6.6 Offentliga uppgifter hos Skatteverket

Typ av uppgift	Lagrum
Beslut i ärenden om akord	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om anstånd med inbetalning av skatt	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om arbetsgivaravgifters storlek	27 kap. 6 § OSL
Beslut om avdragen skatt	27 kap. 6 § OSL
Beslut i ärenden enligt borgenärslagen	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om godkännande/avslag/återkallelse/debitering av F-skatt	27 kap. 6 § OSL
Beslut om företagsrekonstruktion	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om företräddaransvar	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om förseningsavgift	27 kap. 6 § första stycket OSL
Beslut om ansvar för delägare i handelsbolag	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Grundläggande beslut om slutlig skatt	27 kap. 6 § OSL
Beslut om undantag från skyldighet att ha kassaregister	27 kap. 2 § tredje stycket 2 OSL
Beslut om konkurs	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om befrielse från kostnadsränta	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Beslut om likvidation	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut att betala eller få tillbaka mervärdesskatt	27 kap. 6 § första stycket OSL
Omprövningsbeslut enligt SFL	27 kap. 6 § OSL
Beslut om och beslut om återkrav av omställningsstöd	30 kap. 23 § OSL, 9 § OSF samt p. 160 i bilagan till OSF
Beslut om nedsättning av fordran	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om kontrollavgift (personalliggare och kassaregister)	27 kap. 2 § tredje stycket 3 OSL
Beslut om preliminär skatt	27 kap. 6 § första stycket OSL
Beslut om slutlig skattereduktion (rot- och rutavdrag)	27 kap. 6 § OSL
SINK-beslut	27 kap. 6 § OSL
Beslut om skatteavdrag, ansvar för avdrag med felaktigt belopp	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Beslut om skattetillägg	27 kap. 6 § OSL
Beslut om skuldsanering	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om slutlig skatt	27 kap. 6 § OSL
Beslut i ärende om solidariskt ansvar	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Beslut om avgift till trossamfund	27 kap. 6 § OSL
Uppgift i ärende om ansvar för delägare i handelsbolag	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Uppgift om konkursadress i ärende om konkurs när konkursgäldenären är en juridisk person	Juridiska personer saknar personliga förhållanden. Uppgiften är därför offentlig. Detta gäller även för kommunala bolag.
Uppgift i ärende om befrielse från kostnadsränta	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Uppgift i ärende om ansvar för skatteavdrag med felaktigt belopp	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Adress för juridisk person och dödsbo samt särskild skatteadress för juridisk person	Juridiska personer saknar personliga förhållanden. Uppgiften är därför offentlig. Detta gäller även för kommunala bolag.
Ärende om tilldelning organisationsnummer	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Uppgift om att angivet VAT-nummer registrerat i annat EU-land än Sverige överensstämmer med registrerad uppgift (kan sökas på Skatteverkets hemsida)	Inte sekretessreglerad verksamhet.

Källa: Skatteverkets hemsida och delegationens sammanställning.

Det går att begära ut allmänna handlingar och uppgifter från Skatteverket genom att fylla i ett mejlformulär, ringa, besöka ett servicekontor eller skicka ett brev.

Det finns också två tjänster för att hämta offentliga företagsuppgifter från Skatteverket. I tjänsten ”Hämta företagsinformation” går att se om ett företag är godkänt för F-skatt, registrerat för moms och som arbetsgivare samt om företaget har uppgift om beslutade arbetsgivaravgifter de tre senaste månaderna. Informationen kan användas som underlag vid en upphandling eller när en person ska anlita ett företag för exempelvis rot- och rutarbete. Det går bara att söka information om ett företag åt gången. Den som är företagare eller behörigt ombud kan också logga in på Skatteverkets Mina Sidor.²⁹⁷

Transportstyrelsen

Uppgifter som förekommer i ärenden och rapporter hos Transportstyrelsen är normalt offentliga. I vissa fall kan dock uppgifterna omfattas av sekretess. I Transportstyrelsens vägtrafikregister gäller sekretess för vissa uppgifter enligt olika sekretessbestämmelser.

I verksamhet som består i tillståndsgivning och tillsyn hos Transportstyrelsen gäller sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL, jämför 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF. Uppgifter i ett beslut om sanktionsavgift vid tillsyn över kör- och vilotider, och cabotageregler är dock undantagna från sekretess och är därför offentliga.²⁹⁸

Tabell 6.7 Offentliga uppgifter hos Transportstyrelsen

Typ av uppgift	Lagrum
Tillstånd	17 p. bilaga till OSF
Beslut om sanktionsavgift	17 p. bilaga till OSF

Källa: Delegationens sammanställning.

²⁹⁷ Där finns blanketten Begäran/svar offentliga uppgifter (SKV 4820).

²⁹⁸ Se punkten 17 i bilagan till OSF. I tillståndsärenden inom yrkestrafik och taxitrafik bör noteras att sekretess även kan gälla för vissa uppgifter i beslut, se punkten 77 i bilagan till OSF.

För att ta del av uppgifter ur allmänna handlingar hos Transportstyrelsen kan en enskild själv söka ett flertal offentliga uppgifter genom olika e-tjänster. Det kan handla om information om till exempel fordon som finns registrerade i vägtrafikregistret. Inom yrkestrafiken finns bland annat också en e-tjänst där enskilda kan få information om huruvida ett företag har tillstånd att bedriva taxitrafik, gods- eller persontransporter. Någon e-tjänst för att ta del av beslut om sanktionsavgifter finns emellertid inte.

Särskilt om uppgifter på skattekontot

Skattekontot

Skattekontosystemet är integrerat i all den verksamhet som Skatteverket bedriver med stöd av skatteförfarandelagen (2011:1244). Syftet med skattekontosystemet är att skapa ett enkelt uppbördsförfarande med enhetliga regler för de skatter och avgifter som ingår i systemet. På ett skattekonto registreras därför såväl beslutade skatter och avgifter, det vill säga uppgifter i verksamhet som avser att bestämma skatt, som uppgifter i sådan verksamhet som faller utanför sådan verksamhet, såsom uppgifter i ärenden om anstånd med inbetalning av skatt eller kontrollavgift. Uppgifterna på skattekontot ingår och behandlas i beskattningsdatabasen.

Samtliga uppgifter på skattekontot bedömdes tidigare vara offentliga

Frågan om i vilken utsträckning som sekretess gäller för uppgifter på skattekontot har behandlats i flera rättsliga ställningstaganden hos Skatteverket. Tidigare ansåg Skatteverket att det saknades en enhetlig reglering av vilken sekretess som gäller i Skatteverkets verksamhet inom skattebetalningsområdet. Den del av beskattningsverksamheten som avsåg betalning av och överlämnande för indrivning av tidigare beslutade skatter och avgifter ansågs inte omfattas av skattesekretessen. Det gällde till exempel uppgift om huruvida skatt hade betalats in eller inte, uppgift om betalningsanmaningar och indrivning. Uppgifterna lämnades därför ut av Skatteverket. Efter ett rättsligt ställningstagande 2019 ändrade Skatteverket sin bedömning

och lämnade inte längre ut uppgifter från skattekontot.²⁹⁹ Att uppgifterna omfattades av sekretess bekräftades också av Högsta förvaltningsdomstolen.³⁰⁰ Vissa uppgifter blir emellertid offentliga i samband med att de registreras på skattekontot hos Skatteverket. Det gäller bland annat vissa beslut.³⁰¹

Följande uppgifter finns på ett skattekonto.

Tabell 6.8 Offentliga uppgifter i Skattekontot

Offentliga uppgifter	Lagrum
Beslut om slutlig skatt	27 kap. 6 § OSL
Debiterad preliminärskatt	27 kap. 6 § OSL
Moms att betala eller att få tillbaka	27 kap. 6 § OSL
Arbetsgivaravgifter och avdragen skatt att betala eller få tillbaka	27 kap. 6 § OSL
Punktskatt, att betala eller att få tillbaka	27 kap. 6 § OSL
Anstånd med betalning av skatt eller kontrollavgift	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Alla omprövningsbeslut på ovanstående grundbeslut oavsett om uppgifterna tas från grundsystemet eller från skattekontot	27 kap. 6 § OSL

Källa: Skatteverkets hemsida och delegationens sammanställning.

Tabell 6.9 Uppgifter som omfattas av sekretess i Skattekontot

Uppgifter som omfattas av sekretess	Lagrum
Ingående saldo	27 kap. 1 § första och andra stycket OSL
Utgående saldo	27 kap. 1 § första och andra stycket OSL
Inbetalningar	27 kap. 1 § första och andra stycket OSL
Utbetalningar	27 kap. 1 § första och andra stycket OSL
Räntor	27 kap. 1 § andra stycket OSL
Restföring (även återtagen restföring)	27 kap. 1 § andra stycket OSL
Spärrar (på egen begäran och på Skatteverkets initiativ)	27 kap. 1 § andra stycket OSL
Anmält mottagarkonto (både om att det finns, samt vilket konto)	27 kap. 1 § andra stycket OSL

²⁹⁹ Skatteverkets rättsliga ställningstagande dnr: 202 116096-19/111.

³⁰⁰ HFD 2020 ref. 36.

³⁰¹ 27 kap. 2 § tredje stycket 1 och 6 § OSL.

Uppgifter som omfattas av sekretess	Lagrum
Betalningsuppsmaningar	27 kap. 1 § andra stycket OSL
Krediteringar (stöd med mera)	27 kap. 1 § andra stycket OSL
Av arbetsgivaren avdragen preliminär skatt	27 kap. 1 § andra stycket OSL
Beslut om räntebefrielse	27 kap. 1 § andra stycket OSL

Källa: Skatteverkets hemsida och Delegationens sammanställning.

En enskild kan se samtliga ovanstående uppgifter på sitt skattekonto genom att logga in med e-legitimation i e-tjänsten Skattekonto. Där kan man också beställa ett skattekontoutdrag till någon annan. Den som har behörighet till ett skattekonto kan beställa kontohistorik för valfri period till en annan person i en e-tjänst. Kontohistoriken kan skickas direkt från Skatteverket digitalt om mottagaren har en digital brevlåda för myndighetspost, annars kan den skickas med posten.

Den som vill dela med sig av andra uppgifter i samband med försäljning av en tjänst vid exempelvis upphandling och har behörighet till ett skattekonto kan logga in på Mina Sidor och hämta en ifylld blankett³⁰², och skicka den till en uppdragsgivare.

Den som vill ta del av offentliga uppgifter på andras skattekonton för att till exempel kontrollera leverantörer kan inte få hela skattekontoutdrag på annat sätt än att en behörig delar med sig.

6.15.4 Framförda behov av förbättrade förutsättningar till informationsinhämtning för privata aktörer

Frågan om privata aktörers möjligheter att inhämta information från myndigheter har lyfts i olika sammanhang. Det har då rört såväl frågan om på vilket sätt informationen utlämnas, det vill säga formen för utlämnandet av offentliga uppgifter, som frågan om vilka uppgifter som kan lämnas ut, det vill säga om uppgifterna omfattas av sekretess eller ej. Det har också framförts behov av att generellt för enkla inhämtandet av offentliga uppgifter.

³⁰² Begäran/Svar Offentliga uppgifter (SKV 4820).

Utökade möjligheter att få del av uppgifter elektroniskt

När det gäller formen för att få ta del av offentliga uppgifter kan nämnas att Stora Branschgruppen har framfört att privata aktörer bör få samma möjligheter att få information digitalt från Skatteverket som offentliga aktörer har. I dag finns möjlighet för Skatteverket att lämna information digitalt till offentliga aktörer. Privata företag har dock inte möjlighet att få in samma information digitalt om sina leverantörer och underentreprenörer. Detta försvårar, fördröjer och fördyrar de privata aktörernas möjlighet att kontrollera vem de gör affärer med. Stora Branschgruppen har vidare fört fram att uppföljning och att identifiera marknaden är viktigt för såväl samhället som för de seriösa företagen och att detta ska uppmuntras och i största möjliga mån förenklas.³⁰³

Motsvarande behov har lyfts fram av andra som har framfört att det krävs aktuell information om de entreprenörer och arbetstagare som finns på en arbetsplats. Informationen behöver därför uppdateras löpande. I dag kan det vara svårt att få information från myndigheter även när sekretesshinder inte föreligger. Det har bland annat framförts önskemål om att uppgifter som är offentliga hos olika myndigheter ska vara löpande tillgängliga för ID06 genom dataöverföring.³⁰⁴

Det rör till exempel uppgifter om beslut om godkännande för F-skatt och när Skatteverket återkallar ett godkännande. Genom att få del av uppgifter direkt från Skatteverket elektroniskt skulle det gå att säkerställa att uppgifterna är aktuella och att det till exempel inte finns ett nytt beslut om återkallelse.

Det rör också uppgifter från andra myndigheter som till exempel uppgifter som registreras i utstationeringsregistret som förs av Arbetsmiljöverket. Bättre förutsättningar för privata aktörer att kontrollera uppgifter mot utstationeringsregistret ger en större möjlighet att följa upp att registreringsskyldigheten efterlevs. De privata aktörer som upptäcker felaktigheter skulle därmed kunna underrätta Arbetsmiljöverket om eventuella felaktigheter vilket skulle bidra till att korrekta uppgifter förs i utstationeringsregistret i större utsträckning. Att uppgifter i registret är korrekta och uppdaterade har också stor betydelse för att arbetsmarknadens parter faktiskt ska kunna

³⁰³ Stora Branschgruppen (2020).

³⁰⁴ Bygghandelskommissionen (2022), s. 94.

fullgöra sitt uppdrag och skulle förbättra möjligheten att övervaka löne- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare.³⁰⁵

När det gäller uppehålls- och arbetstillstånd förekommer det att personer som inte har sökt arbetstillstånd eller ansökt men nekats uppehålls- och arbetstillstånd ändå arbetar. Genom tillgång till dessa uppgifter hos Migrationsverket skulle exempelvis ID06 kunna agera genom att stänga ner accessen till en arbetsplats för både berörd person och det företag som denne utför arbetet åt. Detta skulle öka skyddet för såväl arbetstagare som arbetsgivare och tillse att de personer som vistas på arbetsplatser i Sverige också har rätt att verka där. Likaledes skulle en sådan kontroll motverka att individer exploateras av oseriösa arbetsgivare samt ge arbetsgivare färsk kunskap om sina medarbetares status.

En särskild fråga rör också Transportköparnas intresse av att få del av information om vilka som fastnat i vägkontroll och som har fått betala sanktionsavgift för att de brutit mot EU-regler om till exempel olaga cabotage eller för att de inte har haft med en utstationeringsdeklaration att visa upp vid vägkontroll.

Utökade möjligheter att få del av uppgifter som omfattas av sekretess

Det har framförts att uppgifter som har inhämtas från ett företag och dess anställda i olika sammanhang behöver kunna kontrolleras även när dessa uppgifter omfattas av sekretess hos statliga myndigheter. Det har då bland annat rört frågan om uppgifter på skattekontot som sekretessbelagts.³⁰⁶ Det har förts fram att det är problematiskt att det är först när beslut om beskattning fattas av Skatteverket som det går att som uppdragsgivare, facklig organisation eller annan aktör se om skatter har betalats in som de ska. Då är det i regel för sent att agera om det skulle visa sig att ett företag har misskött sig, kanske som ett led i ett upplägg att lura både uppdragsgivare, arbetstagarorganisationer och det allmänna. En uppgift om inbetald preliminärskatt får nu i stället krävas in från företagen själva. Det förekommer dock att intyg om inbetald skatt förfalskas. För att kunna kontrollera uppgifterna mot Skatteverket och säkerställa att ett företag följer svensk skattelagstiftning behöver bland annat

³⁰⁵ Byggmärknadskommissionen (2022), s. 95 och 164 f.

³⁰⁶ Byggmärknadskommissionen (2022), s. 95 och 164 f.

uppgift om hur mycket inkomstskatt ett företag betalar lämnas ut.³⁰⁷ Det har också framförts att det skulle vara av stort värde att få ta del av hur många anställda som omfattas av de uppgifter som är offentliga vad avser arbetsgivaravgifter. En sådan uppgift skulle exempelvis vara av stort värde i en upphandling i syfte att få en bild om underentreprenörer kan vara aktuella.

Redovisade behov avser även uppgifter från Skatteverket om aktiva byggplatser med personalliggare i Sverige, tillsammans med byggplats-id och fysisk adress.³⁰⁸ Behoven har framförts bland annat av ID06 som behöver kunna kontrollera och verifiera riktigheten i den uppgift som de har om byggplats-id mot de uppgifter som finns hos Skatteverket. Med stöd av den samlade informationen kan ID06 fastställa bland annat att det finns ett samband mellan arbetstagaren och arbetsgivaren och på så vis motverka att obehöriga verkar på arbetsplatser samt i förlängningen motverka osund konkurrens och exploatering av arbetskraft. Även arbetsmarknadens parter har ett behov av att få del av dessa uppgifter. Skälet till det är att när ett företag granskas behöver man snabbt kunna ta reda på vilken eller vilka arbetsplatser företaget finns och arbetar på vid den aktuella tidpunkten. Eftersom uppgiften om arbetsplatsens adress kopplat till byggplats-id omfattas av sekretess och därför inte lämnas ut kan arbetsmarknadens parter inte agera mot ett fuskande företag lika snabbt och effektivt som varit möjligt om uppgiften hade kunnat lämnas ut.³⁰⁹

Andra uppgifter som inte har lämnats ut med hänvisning till sekretess rör uppgifter om A1-intyg hos Försäkringskassan.³¹⁰ Enligt uppgift förekommer det, som en del i arbetslivskriminella upplägg, att förfalskade eller felaktiga A1-intyg används. Det blir därmed möjligt att undkomma att betala svensk skatt och svenska sociala avgifter.³¹¹ En möjlighet att få del av eller att kontrollera intygen mot uppgifter hos Försäkringskassan skulle innebära att det finns bättre förutsättningar för privata aktörer att upptäcka felaktiga intyg

³⁰⁷ Komm2024/00075/A 2021:04-22.

³⁰⁸ Av 2 kap. 2 a § första stycket skatteförfarandeförordningen (2011:1261) framgår att den som registreras enligt 7 kap. 2 a § skatteförfarandelagen ska tilldelas ett identifikationsnummer för byggarbetsplatsen (byggplats-id).

³⁰⁹ Se Komm2024/00075/A 2021:04-22. Jfr Skatteverkets beslut den 27 april 2023 dnr. 8-2343060.

³¹⁰ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 11 maj 2023 i mål nr 1625-23 där domstolen återförvisade målet för ny prövning samt Kammarrätten i Stockholms dom den 8 september 2023 i mål nr 4034-23 där domstolen avisade ett överklagande om uppgift huruvida tio olika A1-intyg var är falska eller inte.

³¹¹ Komm2024/00075/A 2021:04-22. Se också Ds 2021:1, s. 11, 120 och 125.

och underrätta svenska myndigheter som när det finns grund kan ifrågasätta intygens giltighet. Den svenska myndigheten kan då kontakta den utländska myndigheten i högre grad än i dag i syfte att få intyget återkallat.

Även uppgift om undantag från arbetstillstånd (AT-UND) anses omfattas av sekretess. Detta på grund av att ett undantag från arbetstillstånd inte utgör ett beslut i förvaltningsrättslig mening, utan snarare är en form av konstaterande av Migrationsverket att den sökande uppfyller kriterierna i 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).³¹² Enligt Migrationsverket omfattas sådana uppgifter av en presumtion för sekretess enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL.

Förenklad inhämtning av offentliga uppgifter

Det är inte bara sekretessen eller formen för utlämnandet i sig, det vill säga huruvida uppgifterna kan lämnas ut samt om de kan lämnas ut elektroniskt eller inte, som framförts som ett problem. Vissa framförda synpunkter rör behovet att förenkla tillgängligheten till offentlig information på annat sätt. Som exempel kan nämnas att Byggnads har fört fram att frågan om att få tillgång till offentlig information från ett och samma ställe, en "One stop shop", behöver tas upp igen. Detta för att fler aktörer tillsammans ska kunna hjälpas åt för att upptäcka och bekämpa arbetslivskriminalitet.³¹³ Motsvarande behov synes ligga till grund för vad Näringslivets transportråd (NTR) har framfört om att det behövs mer information om hur transportföretagen sköter sig och en ökad transparens kring detta från Transportstyrelsen för att Transportköparna bättre ska kunna efterleva beställansvaret.³¹⁴

³¹² Komm2023/00158/A 2021:04-34.

³¹³ Komm2024/00075/A 2021:04-22.

³¹⁴ Transportstyrelsen (2024c), s. 57.

6.15.5 Förutsättningarna för privata aktörer att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet behöver förbättras

Delegationens bedömning: Förutsättningarna för privata aktörer att inhämta information i syfte att granska och kontrollera leverantörer och underentreprenörer behöver förbättras.

Beroende på vilken typ av information det rör kan behoven tillgodoses på olika sätt.

Skälen för delegationens bedömning

Privata aktörers tillgång till information om andra företag behöver förbättras

Som framgår av avsnitt 6.15.1 har de senaste åren ett flertal åtgärder vidtagits för att förbättra myndigheternas förutsättningar att motverka arbetslivskriminalitet. Förutsättningarna för privata aktörer som vill göra rätt och förhindra att tjänster köps in från oseriösa leverantörer eller kontrollera de företag man har träffat tjänsteavtal med har emellertid inte underlättats eller utökats i någon större utsträckning. Motsvarande gäller för arbetsmarknadens parter som behöver informationen i sitt arbete med att motverka arbetslivskriminalitet.

De förslag som lämnats avseende ett generellt utökat informationsutbyte omfattar endast informationsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter samt andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter. Den sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten i 4 § LUFFA-lagen gäller mellan angivna statliga myndigheter och kommer inte ge privata aktörer som gör bedömningar av tilltänkta leverantörer och underentreprenörer eller utövar kontroll över de företag man har träffat tjänsteavtal med bättre information för sina bedömningar. Inte heller kommer arbetsmarknadens parter kunna få del av uppgifter med stöd av lagen.

Den samordnade registerkontrollen vid offentlig upphandling kan enligt förslaget endast ske på begäran av en upphandlande myndighet eller upphandlande enhet. Detta innebär att möjligheterna för privata aktörer som gör bedömningar av tilltänkta leverantörer och underentreprenörer eller utövar kontroll över de företag man har träffat tjänsteavtal med även fortsättningsvis kommer att vara begränsade.

I syfte att komma till rätta med skatteundandragande, missbruk, regelöverträdelser eller tillförsäkra arbetstagaren utbetalning av lön i det enskilda fallet har det i flera situationer införts regler som innebär att köpare eller beställare av tjänster åläggs ett ansvar om den som utför tjänsten inte uppfyller vissa åtaganden. Som exempel kan nämnas lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar som innehåller bestämmelser om en entreprenörs ansvar för lön till en arbetstagare hos en underentreprenör, se närmare i avsnitt 6.13.1. Syftet med ett entreprenörsansvar är inte endast att tillförsäkra arbetstagaren utbetalning av lön i det enskilda fallet. Syftet är också preventivt och entreprenörsansvaret är avsett att medföra mer kontroll av företag som anlitas som underentreprenörer. Ett annat exempel är den omvända skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med vissa byggtjänster som finns i mervärdesskattelagen (1994:200) för att motverka undandragande av mervärdesskatt inom byggsektorn. I vissa situationer har också straffrättsligt ansvar införts. Av 45 h § utstationeringslagen framgår att under vissa förhållanden kan den som beställt en transport dömas till böter eller fängelse i högst ett år om ett transportföretag, som är etablerat i ett annat land än Sverige, utför en transport med en utstationerad förare utan att en utstationeringsdeklaration har lämnats in. Det har framförts att det kan vara otydligt både hur ansvaret ska uppfyllas och hur långt det sträcker sig.³¹⁵ Beställaransvaret behandlas närmare i avsnitt 6.13.2.

I sammanhanget kan även nämnas EU:s nya hållbarhetsregelverk, CSDDD.³¹⁶ Det är ett direktiv som fastställer regler om skyldigheter för företag vad gäller faktiska och potentiella negativa effekter för de mänskliga rättigheterna och miljön, med avseende på företagens egen verksamhet, deras dotterföretags verksamhet och den verksamhet som utförs av deras affärspartner i dessa företags verksamhetskedjor. Negativa effekter för de mänskliga rättigheterna tar bland annat sikte på arbetstagares arbetsvillkor och arbetsförhållanden.³¹⁷ Direktivet kan alltså innebära ytterligare krav på företag att utöva kontroll över sina underleverantörer.

Delegationen anser att flera av de skäl som motiverat bättre förutsättningar för myndigheter och andra upphandlande enheter att

³¹⁵ Jfr Transportstyrelsen (2024c), s. 57.

³¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1760 av den 13 juni 2024 om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och förordning (EU) 2023/2859.

³¹⁷ Artikel 3.1 c och Bilaga 1 del 1.

inhämta och dela information om leverantörer också gör sig gällande vad gäller privata aktörer. Företag som vill göra rätt och arbetsmarknadens parter fyller en viktig funktion som grund för samhällets insatser för att motverka arbetslivskriminalitet. Den möjlighet som privata aktörer har att få del av information om leverantörer inom ramen för det befintliga regelverket är den som tillkommer envar att begära ut offentliga uppgifter i allmänna handlingar. För att kunna uppfylla det ovan beskrivna ansvar en beställare eller en köpare av tjänster enligt vissa regelverk har, måste också ansvaret kombineras med goda möjligheter att kontrollera vissa uppgifter i praktiken. Ökad tillgänglighet till information om leverantörer skulle inte bara skapa större incitament och bättre förutsättningar för företag att välja seriösa leverantörer i syfte att uppfylla sitt ansvar. Det skulle även leda till att tjänsteföretagen i större utsträckning väljer att följa bestämmelserna. Den ordning som i dag tillämpas är inte tillräcklig för att tillse att oseriösa leverantörer, som till exempel inte sköter sina skatter och avgifter eller har näringsförbud, i praktiken förhindras att sluta avtal med andra eller att verka på arbetsmarknaden. Förutsättningarna för privata aktörer att få del av information om andra företag bör därför förbättras.

Behovet kan tillgodoses på olika sätt beroende på vilken typ av uppgifter det rör

Man kan tänka sig olika sätt att gå till väga för att förbättra förutsättningarna för privata aktörer att få del av information om företag. När det gäller uppgifter som i dag omfattas av sekretess och därför inte kan lämnas ut kan privata aktörer ges en utökad tillgång till fler uppgifter genom förslag om undantag från sekretess eller genom att införa sekretessbrytande bestämmelser.

När det gäller uppgifter som är offentliga handlar det om att förenkla formerna för hur informationen tillhandahålls. Detta kan ske på olika sätt. Ett är att göra det möjligt för myndigheter att i större utsträckning kunna lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda. Ett annat är att förenkla kontrollen för privata aktörer genom att offentliga uppgifter om företag endast behöver inhämtas från ett ställe.

6.15.6 Utökade möjligheter för Skatteverket att lämna ut uppgifter till enskilda elektroniskt

Delegationens bedömning: Skatteverket bör få lämna ut uppgifter till enskilda elektroniskt om det i det enskilda fallet inte bedöms vara olämpligt.

Skälen för delegationens förslag

Möjligheten för Skatteverket att lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda är i dag begränsad

Bestämmelser om formerna för utlämnande av uppgifter finns både i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbL) och förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbF). Någon särskild reglering av Skatteverkets elektroniska utlämnande på medium för automatiserad behandling till myndigheter finns inte. Utlämnande genom direktåtkomst till myndigheter regleras dock särskilt i registerförfattningarna.

För elektroniskt utlämnande på medium för automatiserad behandling till enskilda gäller att sådant utlämnande enbart är tillåtet om regeringen har meddelat föreskrifter om det.³¹⁸ I 9–14 §§ SdbF finns särskilt angivet i vilka fall sådant utlämnande är tillåtet. Det är till exempel tillåtet att lämna ut vissa uppgifter om en arbetstagare eller uppdragstagare (namn, personnummer och viss information om skatt som personen ska betala) till arbetsgivare eller uppdragsgivare elektroniskt.³¹⁹ Ytterligare uppgifter av liknande karaktär, som till exempel registrering för mervärdesskatt eller som arbetsgivare, får lämnas ut till uppdragsgivare på samma sätt för kontroll i samband med upphandling och under avtalstiden.³²⁰

Möjligheten för Skatteverket att lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda har alltså begränsats till undantagsfall och när det är särskilt föreskrivet.³²¹

³¹⁸ 2 kap. 6 § SdbL.

³¹⁹ 10 § SdbF.

³²⁰ 10 a § SdbF.

³²¹ Prop. 2000/01:33 s.112 och 113.

Skatteverket bör få lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda i de fall det inte är olämpligt

Det befintliga regelverket är för flera myndigheter i dag utformat på ett sätt som begränsar deras möjligheter att lämna ut uppgifter elektroniskt. För Skatteverkets del gäller begränsningarna utlämnande till enskilda. Det kan ifrågasättas om det är motiverat att på ett generellt plan begränsa Skatteverkets möjligheter att lämna ut information till enskilda elektroniskt på det sätt som sker i det befintliga regelverket. En stor del av befolkningen använder sig i dag regelbundet av digitala informationskanaler och legitimeringssätt och samhällets generella övergång till digital informationshantering talar för att en manuell informationshantering inte längre kan sägas vara ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.³²²

I betänkandet *Framtidens dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden* (SOU 2023:100) anges att den befintliga regleringen av elektroniskt utlämnande inte är ändamålsenlig och att en sådan reglering dessutom avviker från regeringens uttalade målsättning att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakt med enskilda. Utredningen föreslår därför att elektroniskt utlämnande ska vara tillåtet om det inte är olämpligt och att det ska finnas en bestämmelse som upp lyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.³²³ Skatteverket har ställt sig positiva till utredningens förslag och välkomnar särskilt förslaget om att reglerna om form för utlämnande av uppgifter ska upphöra.³²⁴ Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Vid ett genomförande av utredningens förslag kommer de begränsningar som finns för ett utlämnande till enskilda i det befintliga regelverket att upphöra. All automatiserad behandling av stora mängder personuppgifter kan dock på ett generellt plan medföra risker från integritetssynpunkt. Ett omfattande elektroniskt utlämnande av personuppgifter kan innebära att uppgifterna får en större spridning, vilket ytterligare förhöjer riskerna. Även vid ett genomförande av utredningens förslag är det alltså inte säkert att en avväg-

³²² Jfr prop. 2017/18:105 s. 47.

³²³ SOU 2023:100, s. 825.

³²⁴ Se Skatteverket (2024c).

ning mellan behovet och riskerna i alla fall kommer medge att uppgifter lämnas ut elektroniskt.³²⁵

Delegationen delar den uppfattning som kommer till uttryck i betänkandet och menar att det inte bör regleras i vilken form uppgifter får lämnas ut, utan att det väsentliga är att utlämnandet sker på ett säkert sätt och i övrigt enligt den allmänna dataskyddsregleringen. Den nuvarande ordningen försvårar, fördröjer och fördyrar de privata aktörernas möjlighet att kontrollera vem de gör affärer med. Det försvårar också för arbetsmarknadens parter att fullgöra sitt uppdrag. Förslaget innebär att Skatteverket ges en möjlighet att bedöma i vilka fall ett elektroniskt utlämnande får anses lämpligt och de är alltså inte begränsade till de fall som nu är författningsreglerade. En ändring skulle därför förbättra enskildas förutsättningar att ta del av fler uppgifter elektroniskt om sina leverantörer och underentreprenörer vilket skulle förenkla och effektivisera de privata aktörernas möjlighet att kontrollera uppgifter. Delegationen menar därför att Skatteverket, på det sätt som föreslås i ovan nämnda betänkande, bör få lämna ut uppgifter till enskilda elektroniskt om det i det enskilda fallet inte bedöms vara olämpligt. Det framstår också som lämpligt att motsvarande bör gälla för andra myndigheter som har liknande begränsningar i sina registerlagar.³²⁶

6.15.7 Utökad tillgång till uppgifter som i dag inte får lämnas ut på grund av sekretess

Delegationens bedömning: Det finns skäl att se över om uppgifter, som i dag inte får lämnas ut på grund av sekretess, i större utsträckning ska kunna lämnas ut till enskilda.

³²⁵ Jfr 21 kap. 9 § 1 och 2 OSL.

³²⁶ Jfr Ds 2022:13, s. 190 f.

Skälen för delegationens bedömning

Det finns ett behov av att utöka privata aktörers tillgång till vissa uppgifter som i dag inte får lämnas ut

Många av de uppgifter som är av intresse för såväl företag som för arbetsmarknadens parter har bedömts vara sekretessbelagda hos de myndigheter som förfogar över dem och kan därför inte lämnas på begäran av en enskild, se avsnitt 6.15.3 och 6.15.4. Så är fallet vad avser till exempel uppgifter hos Skatteverket om inbetalda skatter eller avgifter på skattekonto, hur många anställda som omfattas av ett beslut om arbetsgivaravgift samt byggplats-id och fysisk adress för byggplatsen. Så är också fallet vad gäller uppgift hos Försäkringskassan om A1-intyg samt uppgift hos Migrationsverket om undantag från arbetstillstånd. Uppgifter som lämnas eller begärs in från leverantörer kan med hänsyn till sekretess inte kontrolleras mot de uppgifter som finns hos myndigheterna. Inte heller kan ett byggplats-id verifieras mot uppgifter hos Skatteverket.

När det gäller uppgifter om transaktioner på ett företags skattekonto är det delegationens bild att den sekretess som numera gäller för uppgifter om transaktioner på företags skattekonton kraftigt försämrat förutsättningarna att motverka arbetslivskriminella upplägg. Upphandlande myndigheter och andra beställare av exempelvis byggtjänster behöver många gånger inom ramen för en vandelsprövning ta del av ett företags transaktioner i förhållande till Skatteverket. Detsamma gäller för huvudentreprenörer som inför anlitandet av en underentreprenör kan ha behov av att granska företagets transaktioner i förhållande till det allmänna för att kunna bedöma om företaget sköter sina åligganden. Även under den tid som exempelvis en byggentreprenad pågår kan det finnas behov av att löpande kontrollera att underentreprenörer betalar in lagstadgade skatter och avgifter. Det gäller inte minst mot bakgrund av det ansvar som huvudentreprenörer och andra uppdragsgivare i en entreprenadkedja kan ha, exempelvis för arbetstagares löner i fall där arbetsgivaren inte själv betalar ut lönen. Uppgifter om inbetalade skatter och avgifter kan också behövas för att kontrollera de verkliga förhållandena i relation till de uppgifter som registreras i de kollektivavtalade personal- och pensionsadministrativa systemen. Sedan uppgifterna bedömdes omfattas av sekretess begärs i vissa fall intyg in från företagen själva. Det har dock framkommit att uppgifterna i

intygen inte alltid är riktiga eller att intygen förfalskats, se vidare avsnitt 6.15.4.

Delegationen anser att det finns befogade intressen för privata aktörer som vill göra rätt och förhindra att tjänster köps in från oseriösa leverantörer eller kontrollera de företag man har träffat tjänsteavtal med att få del av fler uppgifter från skattekontot. Uppgifter som lämnas av företag till en beställare av en tjänst måste kunna kontrolleras mot de uppgifter som finns hos myndigheterna. Det gäller inte bara uppgifter på skattekontot utan även uppgifter som visar om personer som är anställda hos en leverantör har rätt att arbeta i Sverige samt uppgift om byggplats-id och fysisk adress. Motsvarande gäller för arbetsmarknadens parter som behöver informationen i sitt arbete med att motverka arbetslivskriminalitet.

Bör fler uppgifter som i dag omfattas av sekretess vara offentliga?

De sekretessbestämmelser som i dag är gällande förutsätts ha utformats utifrån en avvägning mellan intresset av sekretess och intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Utgångspunkten vid utformningen av sekretessbestämmelser ska vara att det inte ska gälla mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen.³²⁷

Fråga om i vilken utsträckning uppgifter på ett skattekonto omfattas av sekretess har behandlats i flera sammanhang. Det får numera anses klarlagt att samtliga uppgifter på ett skattekonto omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL (databassekretess). Registrering av inbetalningar och utbetalningar av skatter och avgifter som sker till följd av beslut i verksamheten att bestämma skatt och det saldo som räknas fram efter avstämning av olika poster på skattekontot utgör sådan registerföring med anknytning till förfarandet som, även om den saknar ärendekaraktär, typiskt sett förekommer i verksamhet som avser bestämmande av skatt. Sådana uppgifter omfattas därför även av 27 kap. 1 § första stycket OSL (skattesekretess).³²⁸ I vilken utsträckning andra uppgifter som förekommer på

³²⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 78 f.

³²⁸ HFD 2020 ref. 36.

skattekontot också omfattas av skattesekretessen får anses mer oklart.³²⁹

Databassekretessens räckvidd har också behandlats i andra sammanhang. När Skatteverket har beslutat om preliminärt stöd eller om ytterligare stöd vid korttidsarbete ska stödet krediteras arbetsgivarens skattekonto. I samband med införandet av korttidsstödet framförde Skatteverket bland annat att det med hänsyn till databassekretessens räckvidd uppstod en regelkonkurrens med de föreslagna bestämmelserna i 28 kap. 12 § OSL. Regeringen delade inte Skatteverkets bedömning utan ansåg att det undantag från sekretess som föreslogs gälla enligt 28 kap. 12 § OSL även skulle komma att omfatta beslut om stöd som fattas av Skatteverket.³³⁰ Det finns också uppgifter som omfattas av databassekretess hos skattekontot men blir offentliga hos andra myndigheter. Så är fallet när det gäller belopp på skattekontot som förfaller till betalning och förblir obetalda. De överförs då under vissa förutsättningar per automatik (maskinellt) från Skatteverket till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Uppgifter om förfallna samt obetalda skatteskulder och socialförsäkringsavgifter är offentliga hos Kronofogdemyndigheten enligt 34 kap. 1 § OSL. Vid ett genomförande av de förslag som lämnats av Leverantörskontrollsutredningen i betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43) kommer också de uppgifter som lämnas till Bolagsverket om ett underskott på skattekontot att bli offentliga hos Bolagsverket (se vidare avsnitt 6.15.11).³³¹

Delegationen anser att det finns mycket som talar för att privata aktörer och företag, i syfte att kontrollera att en leverantör fullgör de åtaganden som följer av olika regelverk, bör ges tillgång till fler uppgifter som i dag omfattas av sekretess. Vad gäller uppgifter på ett företags skattekonto kan man också ifrågasätta om sekretessen som gäller för vissa uppgifter uppstått genom en avvägning mellan skyddet för enskilda och offentlighetsintresset med utgångspunkt i att det inte ska gälla mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. För att en myndighet ska kunna lämna ut uppgifter som annars

³²⁹ Se HFD 2020 ref. 36. Eftersom samtliga uppgifter som hade begärts ut omfattades av databassekretess fanns det enligt HFD inte någon anledning att pröva om någon av de begärda uppgifterna också omfattades av skattesekretess enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL.

³³⁰ Jfr SOU 2023:100, s. 1265, Skatteverket (2020b), och prop. 2020/21:168 s. 1 och 14 f.

³³¹ SOU 2023:43, s. 183 f.

är sekretessbelagda behöver bestämmelser om undantag från sekretess eller sekretessbrytande bestämmelser införas. För att föreslå sådana bestämmelser krävs noggranna överväganden om vilka uppgifter som bör undantas eller, i fråga om en sekretessbrytande bestämmelse, gentemot vem och i vilka fall sekretessen ska brytas. Att föreslå sådana förändringar kräver därför mer omfattande utredning än vad som är möjligt att göra inom ramen för uppdraget. Enligt delegationens mening bör dock frågan utredas vidare i särskild ordning.

Samtycke är inte tillräckligt för att tillgodose behoven

En stor mängd uppgifter som tidigare ansågs vara offentliga på ett företags skattekontot inhämtas i dag genom att företag själva ombeds inkomma med handlingar, det kan till exempel handla om sekretessbelagda uppgifter som visar hur mycket inkomstskatt ett företag betalar in. Det förekommer dock att dessa handlingar förfalskas. Som framförts ovan måste därför många gånger en kontroll mot myndigheten ske. Det skulle kunna hävdas att tillgången till sekretessbelagd information i större utsträckning skulle kunna tillgodoses genom samtycke. Som framgår av avsnitt 6.15.2 kan en enskild helt eller delvis häva den sekretess som gäller till skydd för den enskilde själv genom att lämna ett samtycke.³³² Det kan dock noteras att även om samtycke kan vara en framkomlig väg i vissa fall skulle det inte tillgodose behoven fullt ut. Med hänsyn bland annat till de dokumentationskrav som ett samtycke omgärdas av, skulle det också bli administrativt tungrott och mindre effektivt såväl för de företag som berörs som för de myndigheter som förfogar över informationen.

³³² 12 kap. 2 § OSL.

6.15.8 En funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag bör införas

Delegationens bedömning: Privata aktörers tillgång till offentliga uppgifter bör förbättras. En funktion för samordnad inhämtning av information om företag för privata aktörer bör därför införas.

Funktionen bör utformas på ett sätt som förhindrar spridning av uppgifter utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med den privata aktörens kontroll.

Skälen för delegationens förslag

Privata aktörers tillgång till offentliga uppgifter bör förbättras

Företag hämtar i dag in offentliga uppgifter från myndigheter i syfte att göra bedömningar eller kontrollera leverantörer och underentreprenörer. Motsvarande informationsinhämtning sker av arbetsmarknadens parter för att bland annat kontrollera att företag följer ingångna kollektivavtal. Många tillhandahåller olika typer av tjänster från vilka offentliga uppgifter kan inhämtas. Det finns i dag ett antal privata söktjänster som inhämtar information om enskilda från olika myndigheter med stöd av offentlighetsprincipen. Så är fallet vad avser bland annat uppgifter om ett företag är godkänt för F-skatt, uppgift om skulder hos Kronofogdemyndigheten eller uppgifter som kan inhämtas från Bolagsverkets register.

Det finns också andra uppgifter som i normalfallet är offentliga som kan vara av stor betydelse för att motverka arbetslivskriminalitet. Många av dessa uppgifter kan dock inte lämnas ut till en enskild utan att myndigheten gör en prövning i det enskilda fallet. Så är fallet när det gäller till exempel uppgifter om arbetstillstånd. Förutsättningarna för olika privata aktörer att få ta del av offentliga uppgifter direkt från myndigheter elektroniskt genom API eller på annat sätt kan därmed vara begränsade även på grund av regelverket om sekretess, jämför avsnitt 6.15.2. För att en prövning ska kunna ske av den utlämnande myndigheten krävs också att varje frågeställare gör en begäran till respektive myndighet som förfogar över uppgiften.

Det har framförts att privata aktörer anser att det i dag är komplicerat och ibland omöjligt att kontrollera leverantörer på det sätt

som förutsätts i vissa fall. Kontrollen av en leverantör upplevs som både besvärlig och resurskrävande. Det finns därför, enligt delegationens mening, skäl att förenkla inhämtandet av offentlig information för privata aktörer. Ett sätt att förenkla och effektivisera informationsinhämtandet är att samla relevanta offentliga uppgifter så att dessa endast behöver inhämtas från ett ställe.

Det bör införas en samlad funktion för vidareförmedling av registerinformation om företag

Delegationen kan konstatera att den ordning som i dag tillämpas inte är tillräcklig för att tillse att oseriösa leverantörer, som till exempel inte sköter sina skatter och avgifter eller har näringsförbud, i praktiken förhindras att sluta avtal med andra företag eller andra enskilda. Inte heller finns tillräckligt effektiva och ändamålsenliga förutsättningar för privata aktörer att kontrollera att företag som utför en tjänst följer lagar och regler eller ingångna kollektivavtal.

Som framgår av avsnitt 6.15.1 föreslås i betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43) ett system för leverantörskontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Syftet med förslaget är bland annat att motverka arbetslivskriminalitet genom att hindra oseriösa eller olämpliga leverantörer från att tilldelas offentliga kontrakt. De skäl som legat till grund till grund för förslaget om en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter gör sig på många sätt också gällande vad avser möjligheterna för en privat aktör och arbetsmarknadens parter att kontrollera uppgifter om ett företag. Även en privatperson som är beställare av en tjänst kan ha ett starkt intresse av att inte anlita eller ingå avtal med en leverantör som kringgår regelverk eller till exempel inte fullgör sina skyldigheter avseende skatter och socialförsäkringsavgifter.

När det gäller offentliga uppgifter kan det, beroende på till exempel antalet underleverantörer, finnas behov av att kontrollera ett mycket stort antal företag. Kontrollen av leverantörer kan då upplevas som besvärlig och resurskrävande både för beställaren och av leverantören som ombeds inkomma med uppgifter själv. I praktiken innebär den nuvarande ordningen dessutom att privata aktörer som vill ta del av uppgifterna direkt från myndigheten får vända sig till respektive myndighet som förfogar över uppgifterna och begära ut

relevanta uppgifter ur allmänna handlingar för de företag som är i fråga, vilket är resurskrävande även för de utlämnande myndigheterna. Det faktum att relevanta uppgifter finns i olika register hos ett flertal olika myndigheter i kombination med den stora mängden privata aktörer som har behov av uppgifterna torde medföra att effektivitetsvinsterna vid en samordning av utlämnandet av registerinformation för såväl företag som de utlämnande myndigheterna blir betydande.

I stället för att företag, arbetsmarknadens parter och andra privata aktörer, var för sig, ska begära ut offentliga uppgifter från flera olika myndigheter finns enligt delegationens mening skäl att samla denna uppgift på ett ställe liknande det som föreslås gälla för upphandlande myndigheter och enheter. Genom en ingång till informationen skulle även privata aktörer enkelt och snabbt kunna få tillgång till den information som behövs för att till exempel kunna kontrollera om det finns skäl att inte ingå, eller att avsluta ett avtal med en leverantör. Ett enkelt system för kontroll skulle också öka incitamentet för privata aktörer att i större utsträckning faktiskt kontrollera vem man gör affärer med.

6.15.9 Utformningen av en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag

Delegationens förslag: Bolagsverket ska ansvara för uppgiften att tillhandahålla ett system för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag. Uppgiften ska framgå av Bolagsverkets instruktion.

En begäran ska kunna göras av enskilda och informationen ska omfatta offentliga uppgifter i befintliga svenska myndighetsregister samt uppgifter om ett underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen.

Skälen för delegationens förslag

Funktionen bör tillhandahållas av en myndighet

Det finns i dag ett antal privata söktjänster som inhämtar information om enskilda från olika myndigheter med stöd av offentlighetsprincipen. Gemensamt för alla dessa söktjänster är att de offentliggör en stor mängd information om enskilda. Vem som helst kan ta del av informationen, ibland kostnadsfritt, med en enkel sökning. Vilken slags information som tillhandahålls av en söktjänst varierar men det finns ett antal söktjänster som tillhandahåller uppgifter om bland annat personlig information om bolagsengagemang, skulder, adress, ålder, telefonnummer, bostadens och hushållets storlek samt fordonsinnehav. Det finns vidare ett antal söktjänster som huvudsakligen är inriktade på att tillhandahålla uppgifter om enskildas lagöverträdelser.³³³ Utöver dessa tjänster finns också företag som tillhandahåller kreditupplysningar om både fysiska och juridiska personer.³³⁴ Sådan verksamhet regleras i Kreditupplysningslagen (1973:1173). Informationen i de privata söktjänsternas databaser baseras på uppgifter som inhämtas från svenska myndigheter och domstolar genom utlämnande av allmänna handlingar.

De uppgifter som nu är i fråga kommer röra uppgifter om företag, vilket innebär att ett utlämnande kommer att innefatta behandling av såväl juridiska som fysiska personer. Uppgifter om en juridisk person utgör inte personuppgifter. Däremot är många uppgifter som är kopplade till en juridisk person som till exempel bolagsengagemang och uppgifter om en enskild näringsidkare personuppgifter. Bestämmelsen i 21 kap. 9 § 1 och 2 OSL innebär dock att även om en uppgift inte omfattas av sekretess enligt någon annan bestämmelse i OSL, omfattas uppgiften av sekretess om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen, i dess ursprungliga lydelse, eller dataskyddslagen. Bestämmelsen aktualiseras om det finns konkreta omständigheter som indikerar att mottagaren kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen, till exempel vid massuttag eller selekterade uttag, se avsnitt 6.15.2.

³³³ Se bl.a. databasen Lexbase som publicerar personuppgifter avseende personer som har varit inblandade i brottmål.

³³⁴ Med kreditupplysningar avses enligt kreditupplysningslagen uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende (se prop. 2017/18:120 s. 15).

Frågan om utlämnande av en större mängd offentliga uppgifter i syfte att tillhandahålla uppgifterna till andra genom olika tjänster har prövats i flera fall i rättspraxis. Det har i flera fall konstaterats att även om utvecklandet av en kommersiell tjänst visserligen kan utgöra ett sådant berättigat intresse som avses i artikel 6.1 f) i dataskyddsförordningen, har många gånger integritetsintresset för de registrerade ansetts väga tyngre. Uppgifterna har därför inte lämnats ut.³³⁵ På senare tid har också frågan om det frivilliga grundlagsskydd som kan uppnås genom ett utgivningsbevis och hur detta skydd förhåller sig till dataskyddsförordningen aktualiserats. Främst har det rört uppgifter om lagöverträdelser.³³⁶ Flera av de privata söktjänsterna har utgivningsbevis, vilket innebär att de omfattas av grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt 1 kap. 7 § dataskyddslagen ska EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Med hänsyn till det stora antal privata söktjänster som finns på marknaden är det inte självklart att funktionen för en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag bör placeras hos en myndighet. Även en privat aktör skulle kunna samla och tillhandahålla relevanta offentliga uppgifter om företag. Det kan dock noteras att det har ifrågasatts om den nuvarande regleringen vad gäller söktjänster som tillhandahåller en mängd information om enskilda ger ett tillräckligt skydd mot integritetskränkningar på det sätt som både Europakonventionen och EU-rätten kräver. Regeringen har därför ansett att det finns anledning att se över grundlagsskyddet för rena söktjänster som offentliggör vissa typer av personuppgifter. En särskild utredare gavs i uppdrag att bland annat analysera och ta ställning till om det finns behov av att inskränka grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden samt för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser. Uppdraget har redovisats i betänkandet *Personuppgifter och mediegrundlagarna* (SOU 2024:75)

³³⁵ Se bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom den 8 mars 2024 i mål nr 18-24 och Kammarrätten i Stockholms dom den 31 januari 2024 i mål nr 6666-23.

³³⁶ HD har i beslut 2023-03-21, mål nr Ö 3743-22 beslutat att ändra Svea hovrätts beslut att inte meddela prövningstillstånd i ett mål om skadestånd m.m. med anledning av publiceringar i Mrkoll.se.

och där föreslås ett starkt skydd för personuppgifter som offentliggörs i söktjänster.

Vid kommersiella söktjänster som offentliggör personuppgifter väcks flera frågor som rör enskildas integritetsskydd. Uppgifter om företag bedöms i normalfallet inte avse några integritetskränkande uppgifter. Även om varje enskild uppgift i sig inte är integritetskränkande kan dock mängden personlig information som offentliggörs upplevas som påträngande. En sammanställning av en större mängd offentliga uppgifter som sprids får därför anses utgöra ett intrång i den personliga integriteten. Uppgifterna kommer också hämtas från offentliga register från vilka de registrerade inte kan motsätta sig en registrering. Det finns som nämnts ovan också vissa oklarheter kring hur uppgifter som tillhandahålls genom privata sökbara databaser förhåller sig till dataskyddsförordningen.

Mot bakgrund av ovanstående anser delegationen att mycket talar för att en funktion, där uppgifter om företag samlas och lämnas ut till enskilda, bör placeras hos en myndighet. Detta gör det också möjligt att reglera vilka uppgifter som får behandlas och lämnas ut. En myndighet bör därför få i uppdrag att ansvara för att upprätta och närmare utforma funktionen. Samma myndighet bör lämpligen också ansvara för den löpande administrationen av den. Funktionen kan då också utformas på ett sätt som förhindrar spridning av uppgifter utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med funktionen. Det kan i sammanhanget också noteras att ett inrättande av en sådan funktion inte innebär någon inskränkning i rätten att ta del av allmänna handlingar.³³⁷ Allmänna handlingar som innehåller personuppgifter kommer alltså även fortsättningsvis att kunna begäras ut från myndigheter och domstolar förutsatt att handlingarna inte innehåller uppgifter som omfattas av sekretess.

Funktionen bör placeras hos Bolagsverket

En centraliserad funktion med uppdrag att tillhandahålla information till enskilda som är relevant vid en leverantörskontroll kräver att den centraliserade funktionen inhämtar uppgifter från ett flertal existerande myndighetsregister. Den centraliserade funktionen ska med andra ord utgöra ett extra led mellan de registerförande myndig-

³³⁷ Se 2 kap. 1 § TF.

heterna och de begärande aktörerna som har behov av informationen i registren.

Den information och de uppgifter som bör omfattas finns hos Bolagsverket, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. Det är därför lämpligt att funktionen hanteras av en myndighet som förfogar över en del av de uppgifter som kommer att lämnas ut. Den myndighet som ges ansvaret för den samordnade registerkontrollen måste därutöver ha teknisk kompetens för att bygga ett system som automatiserar inhämtandet av uppgifter från de olika myndighetsregistren och vana av att hantera stora datamängder. Myndigheten bör också ha vana av att bygga e-tjänster gentemot de till vilka uppgifterna ska lämnas.

Den samordnade registerkontrollen för upphandlande myndigheter och enheter föreslås tillhandahållas av Bolagsverket. Det faller sig därför naturligt att i första hand undersöka förutsättningarna för Bolagsverket att även tillhandahålla en funktion för privata aktörer.³³⁸ Den registerinformation som avses rör uppgifter om företag. Bolagsverket ansvarar för flera av de register från vilka uppgifter kommer behöva inhämtas. Vid ett genomförande av de förslag som lämnats avseende registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter kommer också Bolagsverket hantera andra registeruppgifter och behöva ta fram en infrastruktur för en sådan tjänst. Ovanstående talar för att placera funktionen hos Bolagsverket framför att överväga placeringar hos andra myndigheter.

Delegationen anser att den mest kostnadseffektiva lösningen och den lösning som har bäst förutsättningar att få ett fungerande system på plats så snart som möjligt är att lägga uppgiften på Bolagsverket. I stort bör initial design och arkitektur kunna återanvändas även i en kontroll för privata aktörer även om det kan finnas skäl för att det bör byggas som två separata tjänster. Då detta är en ny uppgift som i viss mån kommer att skilja sig från myndighetens nuvarande uppdrag bör det framgå av Bolagsverkets instruktion att verket ansvarar för den nya funktionen om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag för privata aktörer. Författningstekniskt kan detta lämpligen åstadkommas genom att uppgiften anges i anslutning till den uppgift Bolagsverket förväntas få avseende samordnad registerkontroll i samband med upphandling och som

³³⁸ I SOU 2023:43 övervägdes också alternativa placeringar, se s. 119 f.

föreslås i betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43).

Vem ska kunna göra en begäran om registerinformation?

Ett av syftena med att införa en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag är att förenkla för de företag och andra enskilda som vill säkerställa att de man har för avsikt att sluta avtal med eller som man redan har slutit avtal med följer gällande regelverk. Motsvarande gäller för arbetsmarknadens parter som behöver informationen i sitt arbete med att motverka arbetslivskriminalitet. Uppgifter om att ett företag till exempel har obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter eller att personer som företräder en leverantör har näringsförbud fyller därför en viktig funktion för att förenkla privata aktörers förutsättningar att bidra till samhällets insatser för att motverka bland annat arbetslivskriminalitet.

Frågan är om det finns skäl att begränsa vilka som har rätt att göra en begäran om registerinformation om företag hos Bolagsverket. Detta i syfte att säkerställa att uppgifterna inte ges en större spridning än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med funktionen. Mot detta talar att kontrollen, med undantag för uppgift från skattekontot, endast är avsedd att omfatta offentliga uppgifter om företag vilka en enskild, genom att vända sig till respektive myndighet, kan få del av. Det finns inte några begränsningar om vem som har rätt att begära ut en allmän handling som en myndighet förfogar över. Rätten tillkommer var och en. Det finns befogade intressen för såväl andra företag som privatpersoner att ta del av uppgifter om näringsidkare. Det innebär att såväl privatpersoner som företrädare för företag eller arbetsmarknadens parter bör kunna vända sig till Bolagsverket för att få en samordnad kontroll av de uppgifter som kontrollen ska omfatta. Funktionen bör därför omfatta samtliga enskilda.

Bolagsverkets kontroll bör i huvudsak omfatta offentliga uppgifter i befintliga svenska myndighetsregister

När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska ingå i den samordnade kontrollen anser delegationen att utgångspunkten bör vara att uppgifter som inte är sekretessreglerade eller som omfattas av ett undantag från sekretess ska kunna omfattas. Skälet till det är att, även om det i vissa fall är möjligt att få del av uppgifter som presumeras vara offentliga, sådana uppgifter i normalfallet inte kan lämnas ut utan en särskild prövning. Fokus bör, i vart fall initialt, ligga på att effektivisera uppgiftsutlämnandet i sig. För att det ska vara möjligt att bygga ett effektivt automatiserat system som kan hantera ett stort antal förfrågningar är det även nödvändigt att begränsa vilka uppgifter som vidareförmedlas till sådana uppgifter där det är av betydelse för att motverka arbetslivskriminalitet och som vanligtvis är av intresse för att kontrollera en leverantör. Uppgiftsutlämnandet bör också inledningsvis begränsas till de uppgifter som är gemensamma för flertalet privata aktörer inom olika branscher. Utgångspunkten är därför att Bolagsverkets vidareförmedling ska omfatta vissa offentliga uppgifter i befintliga svenska myndighetsregister. Mot bakgrund av det starka behov som har framförts avseende uppgifter på skattekontot bör även sådana uppgifter omfattas av kontrollen (se vidare nedan). När funktionen väl är på plats finns det dock inget som hindrar att systemet byggs ut för en framtida anpassning till andra uppgifter utifrån behoven inom olika branscher eller allt eftersom andra behov uppstår utifrån nya materiella regelverk eller arbetslivskriminalitetens utveckling.

Uppgift om obetalda skatter eller socialförsäkringsavgifter

Sammanställningen bör omfatta om det finns ett underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen. Uppgifter om skatteskulder har stor betydelse för ett företag som vill kontrollera en leverantör.

För att kunna bedöma en leverantör utifrån obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter är det dock inte tillräckligt att kontrollera saldot på ett skattekonto. Skälet till detta är att i de fall en skatteskuld lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning så framgår det inte längre av saldot på skattekontot att skulden är obetald.

Det är därför nödvändigt att även kontrollera om leverantören eller sökanden till följd av utebliven betalning av skatt eller socialförsäkringsavgifter har några skulder hos Kronofogdemyndigheten. Uppgifter om det finns ett underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen och om det till följd av utebliven betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter förekommer uppgift om skuld i den utsöknings- och indrivningsdatabas som förs enligt 2 kap. 1 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet bör därför omfattas av sammanställningen.

Visar registerinformationen att skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter inte har fullgjorts ska även uppgiften om underskottets respektive skuldens storlek kontrolleras.

Uppgifter om insolvensförfaranden

Uppgifter om insolvensförfaranden registreras i fyra olika insolvensregister. Bolagsverket för ett register över konkurser och ett över företagsrekonstruktioner och Kronofogdemyndigheten för ett register över skuldsanering för privatpersoner och ett över skuldsanering för företagare och närstående till företagare (F-skuldsanering).³³⁹ Skuldsanering kan endast beviljas fysiska personer.³⁴⁰ Uppgifter ur skuldsaneringsregistren är därför endast relevanta i de fall den leverantör som ska kontrolleras är en enskild näringsidkare.³⁴¹

Med likvidation avses ett förfarande för avveckling av en juridisk person. För aktiebolag ska beslut om likvidation registreras i aktiebolagsregistret.³⁴² För enskilda näringsidkare, handelsbolag, kommanditbolag och ideella föreningar registreras beslut om likvidation i handelsregistret.³⁴³ För ekonomiska föreningar registreras beslut om likvidation i föreningsregistret.³⁴⁴ För stiftelser registreras uppgifter om likvidation i stiftelseregistren.³⁴⁵ Bolagsverket ansvarar för aktiebolagsregistret, handelsregistret och föreningsregistret och Länsstyrelserna ansvarar för stiftelseregistren.

³³⁹ SOU 2023:43, s. 163.

³⁴⁰ 5 § skuldsaneringslagen (2016:675) samt 2 och 6 §§ lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare.

³⁴¹ Jfr prop. 2015/16:195 del 2 s. 746.

³⁴² 25 kap. 8 och 10 §§ aktiebolagslagen (2005:551).

³⁴³ 13 § handelsregisterlagen (1974:157).

³⁴⁴ 9, 13 och 19 §§ lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

³⁴⁵ 7 kap. 7 § andra stycket stiftelselagen (1994:1220).

Uppgifter av intresse är om ett företag förekommer i de ovan nämnda insolvensregistren, om det finns uppgift om likvidation i det aktiebolagsregister som förs enligt 27 kap. 1 § första stycket aktiebolagslagen (2005:551), det handelsregister som förs enligt 1 § handelsregisterlagen (1974:157), det föreningsregister som förs enligt 19 kap. 1 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar eller de stiftelseregister som förs enligt 10 kap. 1 § andra stycket stiftelselagen (1994:1220).

Uppgifter om näringsförbud

Begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet, näringsförbud, regleras genom bestämmelser i lagen (2014:836) om näringsförbud, se vidare avsnitt 6.17.1. Om en näringsidkare meddelats näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud ska uppgifterna föras in i näringsförbudsregistret. Det är Bolagsverket som för även detta register.³⁴⁶ Vilka uppgifter som ska finnas i registret framgår av 9 § förordningen (2014:936) om näringsförbud. För en privat aktör är det av stort intresse att veta om en person som företräder en leverantör har näringsförbud.

Uppgifter i utstationeringsregistret

Utstationeringsregistret förs av Arbetsmiljöverket. Av 8 § utstationeringsförordningen framgår vilka uppgifter som ska lämnas in till Arbetsmiljöverket, se vidare avsnitt 6.10.1. Någon särskild registerförfattning som reglerar vilka uppgifter som får föras i registret finns inte. I registret finns uppgifter om behöriga ställföreträdare för arbetsgivaren och uppgifter om den arbetstagare som utstationeras. Den samordnade registerkontrollen bör omfatta även uppgifter som finns registrerade i utstationeringsregistret.

³⁴⁶ 40 § lagen (2014:836) om näringsförbud.

Andra offentliga uppgifter

Under delegationens arbete har det framkommit att det finns andra uppgifter som får lämnas ut till enskilda som har stor betydelse för en leverantörskontroll. Det rör till exempel uppgifter om sanktionsavgifter som utfärdats av Transportstyrelsen eller uppgifter om sanktionsavgifter som fattas av Arbetsmiljöverket. Det finns ingenting som utesluter att även sådana uppgifter skulle kunna omfattas av den samordnade registerkontrollen som Bolagsverket föreslås utföra. Ett sådant förslag kräver dock en mer omfattande utredning av vilka uppgifter som bör omfattas, på vilket sätt dessa uppgifter registreras hos de myndigheter som i dag förfogar över dem samt vilka författningsändringar som i övrigt behövs för att de ska kunna omfattas av en samordnad vidareförmedling av registerinformation. En sådan utredning är mer omfattande än vad som är möjligt att göra inom ramen för delegationens arbete.

6.15.10 Uppgiften att tillhandahålla en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag ska regleras i en ny förordning

Delegationens förslag: Bolagsverkets uppgift att tillhandahålla en funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag ska regleras i en ny förordning.

Skälen för delegationens förslag

Regleringen bör ske i förordning

En särskild fråga är om bestämmelser om en funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation måste meddelas genom lag eller om de kan meddelas i förordning av regeringen. I vissa fall krävs enligt grundlagen att bestämmelserna anges i lag. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet mot intrång som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes person-

liga förhållanden är en sådan fri- och rättighet som bara får begränsas genom lag, se 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen.

En samordnad vidareförmedling av registerinformation utgör en förenklad kommunikationsväg för de privata aktörerna när dessa vill ta del av uppgifter om företag. På samma sätt som den föreslagna förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling kommer den nu föreslagna förordningen endast reglera Bolagsverkets arbetsuppgifter. Det är inte heller fråga om något register eller någon databas på ett sådant sätt att behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs genom behandlingen.³⁴⁷ Delegationen bedömer att det inte heller är fråga om sådana föreskrifter som avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes som enligt 8 kap. 2 § 1 regeringsformen ska meddelas genom lag. Något krav på att bestämmelser om funktionen regleras i lag följer därmed inte av grundlagen. Delegationen föreslår därför att regeringen inför en ny förordning med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

Regleringen bör ske genom en ny förordning

I den av Leverantörskontrollutredningen föreslagna förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling, finns bestämmelser om den kontroll som Bolagsverket ska utföra på begäran av upphandlande myndigheter och enheter. Frågan infinner sig då om det är lagtekniskt lämpligt att föreslå ändringar och tillägg i den förordningen vilka skulle omfatta även delegationens förslag om en samordnad registerkontroll av företag för privata aktörer.

Tillämpningsområdet i förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling är noga reglerat och avgränsat i vilka fall, och på vems begäran som en kontroll ska ske. När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska kunna kontrolleras utgår bestämmelserna från de obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunder som listas i upphandlingslagarna och LOV. Författningen har också utformats utifrån det faktum att mottagaren av resultatet av kontrollen är en upphandlande myndighet eller enhet. Vidare omfattar Bolagsverkets uppdrag för leverantörskontroll för upp-

³⁴⁷ Jfr prop. 2009/10:80 s. 180.

handlande myndigheter och enheter ett flertal manuella moment som omfattar en granskning och en bedömning av domar.

De bestämmelser som krävs för att reglera Bolagsverkets uppgift att tillhandahålla ett system för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag för privata aktörer kommer att ha delvis ett annat syfte och kommer inte heller omfatta samma kontroll. Den reglering som nu är i fråga kan därför inte införas genom ändringar i förordningen utan får ses som en fristående reglering som syftar till att underlätta för andra aktörer än upphandlande myndigheter och enheter att få del av information i samband med kontroll av företag. Det skulle därför författningstekniskt vara svårt att införa nödvändiga bestämmelser i den föreslagna förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling.

Bolagsverkets uppgift att tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll för privata aktörer ska därför regleras i en ny förordning – Förordningen om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.

Vad som bör regleras i förordningen

I den föreslagna förordningen bör Bolagsverkets arbetsuppgifter regleras. Vi har bedömt att regeringen kan meddela dessa föreskrifter med stöd av den så kallade restkompetensen. Konstitutionsutskottet har understrukit värdet av att det framgår av en förordning vilket eller vilka bemyndiganden som har utnyttjats.³⁴⁸ Det bör därför framgå av den föreslagna förordningen att den har meddelats med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Bolagsverket kommer enligt förslaget att på begäran av en enskild genomföra en samordnad kontroll av registerinformation av ett företag. Bolagsverket kommer alltså att fungera som en mellanhand som sammanställer uppgifter från olika register för att sedan vidareförmedla dessa till frågeställaren. Den som har begärt att få del av uppgifterna bör därefter själv få göra en bedömning av den information som har framkommit. Det är alltså viktigt att framhålla att Bolagsverket enligt förslaget inte ska göra någon egen bedömning av de uppgifter som framgår av registerinformationen. På samma sätt som om uppgifterna i dag hade inhämtats direkt från en leverantör

³⁴⁸ Bet. 2012/13:KU10, s. 78.

eller från olika myndigheter är det alltså mottagaren som själv får bedöma betydelsen av registerinformationen. Det finns i och för sig ingenting som hindrar att funktionen kompletteras med information som gör det lättare för mottagaren att tolka innebörden av den registerinformation som lämnas i de fall som detta kan anses nödvändigt. Av förordningen bör framgå att Bolagsverket ska tillhandahålla en funktion för att vidareförmedla registerinformation om företag om det begärs av en enskild. Det bör också framgå vilken information som registerkontrollen ska omfatta. Vidare bör det av förordningen framgå att resultatet av registerkontrollen ska redovisas och lämnas ut till den som har begärt kontrollen.

En särskild fråga är hur den nu föreslagna funktionen förhåller sig till ett utlämnande av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen eller en begäran att få ta del av uppgifter ur allmänna handlingar enligt 6 kap. 4 § OSL. I detta avseende kan noteras att de uppgifter, med undantag för de som Bolagsverket själv förfogar över i sina register, inte förvaras hos Bolagsverket. De uppgifter som omfattas av kontrollen utgör därför inte allmänna handlingar hos Bolagsverket. Detta innebär att en begäran från en enskild om en samlad registerkontroll inte torde kunna jämföras med en begäran enligt tryckfrihetsförordningen eller offentlighets- och sekretesslagen.

I några avseenden finns dock vissa likheter mellan funktionens konstruktion och bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar. Detta har betydelse vad gäller frågan om möjligheten att överklaga Bolagsverkets beslut att genomföra en registerkontroll och att lämna ut en sammanställning av resultatet. I det avseendet kan nämnas att möjligheten att överklaga ett beslut om utlämnande av en allmän handling tillkommer endast den som har begärt att få del av handlingen.³⁴⁹ En enskild kan dessutom endast överklaga ett beslut av en myndighet att inte lämna ut en handling till den enskilde.³⁵⁰ Det innebär att den som anser sig bli lidande av att en handling lämnas ut, inte kan överklaga ett beslut om utlämnande.³⁵¹ Ett beslut att avslå en enskilds begäran att enligt 6 kap. 4 § OSL få uppgifter ur en allmän handling kan över huvud taget inte överklagas.³⁵² I enlighet med vad som gäller vid ett utlämnande av allmänna hand-

³⁴⁹ Se bl.a. RÅ Bb-18/85.

³⁵⁰ 6 kap. 7 § första stycket 1 OSL.

³⁵¹ Se bl.a. RÅ 2005 ref. 88 och RÅ 1999 not. 272.

³⁵² RÅ81 2:45 I.

lingar anser delegationen att ett beslut att göra en samlad registerkontroll på begäran av en enskild inte bör kunna överklagas. Detta bör framgå av förordningen.

Av förordningen bör det vidare framgå att Bolagsverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen. Som framgått ovan ska det framgå av förordningen att Bolagsverket ska tillhandahålla funktionen och genomföra en registerkontroll om det begärs av en enskild. Hur den föreslagna funktionen ska lösas tekniskt bör dock överlåtas till Bolagsverket. Beroende på vilken teknisk lösning som verket väljer kan det dock inte uteslutas att Bolagsverket kan behöva meddela föreskrifter som reglerar hur en begäran ska lämnas eller föreskrifter om på vilket sätt uppgifterna ska lämnas ut. Bolagsverket ska därför få meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen.

Tekniska lösningar

Det är viktigt att vid överväganden om en funktion för en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag beakta krav på informationssäkerhet, något delegationen också ska göra enligt uppdraget. Den tekniska plattform som Bolagsverket föreslås tillhandahålla bör i allt väsentligt kunna bygga på en lösning för att enkelt, säkert och snabbt tillhandahålla efterfrågad information. Utformningen bör också kunna ske på ett sådan sätt att informationen endast hanteras i teknisk bemärkelse. På så sätt uppstår inga allmänna handlingar hos Bolagsverket och det framgår också tydligare vilket uppdrag Bolagsverket har.

6.15.11 En sekretessbrytande bestämmelse för uppgift om underskott på skattekonto i förhållande till Bolagsverket

Delegationens förslag: På begäran av Bolagsverket ska uppgifter som är hänförliga till underskott på ett sådant skattekonto som avses i skatteförfarandelagen lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för en samordnad registerkontroll av företag.

Skälen för delegationens förslag: Som framgår av avsnitt 6.15.3 omfattas uppgift om ett underskott på skattekontot av sekretess. Leverantörskontrollutredningen har föreslagit en sekretessbrytande bestämmelse för att uppgifterna ska kunna lämnas ut till Bolagsverket i samband med en registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter.³⁵³ Lämnandet av uppgifter har av integritetsskäl begränsats till vad som är nödvändigt för den kontroll av leverantörer som sker enligt upphandlingslagarna och LOV. Den sekretess som gäller för uppgiften hos Skatteverket kommer efter ett utlämnande inte vara tillämplig hos Bolagsverket. Utredningen anser att flera skäl talar för att sekretess inte ska gälla för de uppgifter om negativa saldon på skattekontot när uppgiften lämnats från Skatteverket till Bolagsverket. Utredningen anför att sekretess inte bör gälla hos Bolagsverket bland annat mot bakgrund av att uppgifterna tidigare bedömts vara offentliga och att uppgifterna, när skulden lämnats för indrivning till Kronofogdemyndigheten, i de flesta fall, dessutom är offentliga fram till dess att fodringen har betalats.³⁵⁴

För att en uppgift om ett underskott på skattekontot ska kunna lämnas ut till Bolagsverket när registerkontrollen begärs av en privat aktör behöver även detta regleras genom en sekretessbrytande bestämmelse. Som framgår av avsnitt 6.15.7 anser delegationen att det finns mycket som talar för att privata aktörer och företag, i syfte att kontrollera att en leverantör fullgör de åtaganden som följer av olika regelverk, bör ges tillgång till fler uppgifter som i dag omfattas av sekretess. Det gäller bland annat uppgifter på ett företags skattekonto. Ett utlämnande som nu är i fråga skulle dock endast röra uppgift om det finns ett underskott på skattekontot och uppgift om underskottets storlek. Uppgiften skulle lämnas till Bolagsverket för att därefter lämnas ut till den enskilde frågeställaren. Av samma skäl som Leverantörskontrollutredningen anför och av de skäl som redogörs för i avsnitt 6.15.7 anser delegationen, vid en avvägning mellan skyddet för enskilda och offentlighetsintresset, att uppgiften bör få lämnas ut till Bolagsverket när syftet är att göra en registerkontroll av företag.

En sekretessbrytande bestämmelse bör lämpligen placeras i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Bestämmelsen bör innebära att uppgifter som

³⁵³ SOU 2023:43, s. 182 f.

³⁵⁴ SOU 2023:43, s. 183 f.

är hänförliga till underskott på ett skattekonto ska – på begäran av Bolagsverket – lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för kontroll enligt den föreslagna förordningen om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.

6.15.12 Behandling av personavgifter

Delegationens bedömning: EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och befintliga registerförfattningar utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske i samband med en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.

Personuppgiftsbehandlingen är nödvändig och kommer att utgöra en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten.

Skälen för delegationens bedömning

Skyddet för den personliga integriteten

Delegationens förslag medför att personuppgifter kommer att behandlas på ett sätt som inte förekommer i dag. I svensk rätt regleras rätten till skydd för den personliga integriteten i regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt denna reglering är var och en, gentemot det allmänna, skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.³⁵⁵

Därutöver regleras rätten till skydd av personuppgifter i EU:s dataskyddsförordning som är direkt tillämplig i svensk rätt. Generella kompletterande bestämmelser finns i dataskyddslagen och i förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen). Utöver dessa bestämmelser finns i svensk rätt bestämmelser om behand-

³⁵⁵ 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

ling av personuppgifter i ett stort antal sektorsspecifika registerförfattningar. Personuppgiftsansvarig är den som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Med personuppgift avses varje uppgift som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person.³⁵⁶ Uppgifter gällande juridiska personer omfattas alltså inte av begreppet personuppgift. För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs det vidare att personuppgifterna behandlas och att personuppgiftsbehandlingen är helt eller delvis automatiserad eller att personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.³⁵⁷ Mycket av den information som kommer att hanteras inom ramen för den föreslagna funktionen rör uppgifter om juridiska personer. Det kommer dock att bli fråga om en behandling av personuppgifter eftersom även andra uppgifter samt uppgifter om enskilda näringsidkare, vilka inte tilldelas organisationsnummer utan i stället använder sitt personnummer för att identifiera sig, kommer att behandlas. Uppgifterna kommer också att vara föremål för automatiserad behandling i dataskyddsförordningens mening. Det innebär i sin tur att samtliga involverade aktörer kommer att behandla personuppgifter i dessa fall. Personuppgifter kommer att behandlas av den som begär ut uppgifter och av Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Vissa uppgifter som kommer behandlas, såsom personnummer och samordningsnummer, har ansetts medföra särskilda integritetsrisker och har därför ansetts särskilt skyddsvärda.³⁵⁸ När det gäller övriga personuppgifter som behandlas, det vill säga uppgifter avseende enskilda näringsidkares skatteskulder, insolvensförfaranden och näringsförbud, är integritetsriskerna lägre då de i samtliga fall rör den registrerades yrkesliv.

Det kommer finnas rättslig grund för behandlingen hos Bolagsverket

För att en personuppgiftsbehandling ska vara laglig krävs att den uppfyller något av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. De rättsliga grunder som nu är i fråga är om behand-

³⁵⁶ Artikel 4.1 i dataskyddsförordningen.

³⁵⁷ Artikel 2.1 och 4.2 i dataskyddsförordningen.

³⁵⁸ Se artikel 10 och 87 i dataskyddsförordningen, 3 kap. 8 och 10 §§ dataskyddslagen samt 5 § kompletteringsförordningen.

lingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e) eller är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c). Den rättsliga grunden ska vara fastställd i unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.³⁵⁹

Bolagsverkets uppdrag att tillhandahålla en funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag kommer att framgå av Bolagsverkets instruktion. Av förarbetena till dataskyddslagen framgår att regeringen anser att alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. I normalfallet utgör en myndighets uppdrag enligt författning, instruktion eller regleringsbrev en rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.³⁶⁰

Av den föreslagna förordningen om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag kommer det också framgå att Bolagsverket på begäran av en enskild ska genomföra en registerkontroll och lämna ut vissa angivna uppgifter. Vid fullgörandet av denna skyldighet är det nödvändigt att behandla personuppgifter såväl i de fall begäran rör en enskild näringsidkare som i de fall begäran omfattar uppgifter om fysiska företrädare. Att det av den föreslagna förordningen klart framgår för vilket ändamål som Bolagsverket behandlar uppgifterna medför att syftet får anses fastställt i den nationella rätten på det sätt som anges i artikel 6.3 andra stycket i dataskyddsförordningen. Den behandling som kommer att ske genom inhämtande av uppgifter från Bolagsverkets egna register behandlas närmare nedan.

Det finns stöd för behandlingen hos utlämnande myndigheter och behandlingen rymms inom befintliga ändamål

Delegationens förslag innebär att Bolagsverket ges i uppgift att på begäran av en enskild sammanställa information från olika existerande myndighetsregister. För att myndigheter ska kunna utbyta information som innefattar personuppgifter krävs att utlämnandet inte kommer i konflikt med bestämmelser om behandling av personuppgifter i myndigheternas registerförfattningar eller i annan data-

³⁵⁹ Artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

³⁶⁰ Prop. 2017/18:105 s. 53 f.

skyddsreglering som myndigheten har att förhålla sig till. För Bolagsverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten är det främst ändamålsregleringen i myndigheternas registerförfattningar som är relevant i detta sammanhang. Det bör därför klargöras om den behandling av personuppgifter som följer av förslaget är förenlig med de data-skyddsregleringar som gäller för behandlingen.

Personuppgifter kommer att behandlas vid Bolagsverkets inhämtande av uppgifter från de olika register som myndigheten för. Uppgifter kommer också att hämtas från skattedatabasen och utsöknings- och indrivningsdatabasen.

När det gäller aktiebolagsregistret, handelsregistret, föreningsregistret och stiftelseregistren gäller i fråga om personuppgifter att registren har till ändamål att tillhandahålla uppgifter för bland annat allmän verksamhet där företagsanknuten information utgör underlag för prövningar eller beslut.³⁶¹ Bolagsverkets inhämtande av uppgifter om relevant personkrets från dessa register faller enligt delegationens bedömning inom detta ändamål.

Uppgifter i skattedatabasen om fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.³⁶² Delegationen bedömer att behandlingen av uppgifter om enskilda näringsidkares underskott på skattekontot från skattedatabasen kommer att vara förenligt med detta ändamål då en skyldighet att lämna uppgiften kommer att följa av den av föreslagna bestämmelsen i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen om indrivning av statliga fordringar får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.³⁶³ De uppgifter Bolagsverket ska inhämta från Kronofogdemyndigheten är inte sekretess-

³⁶¹ 2 kap. 1 § andra stycket 1 aktiebolagsförordningen (2005:559), 1 a § andra stycket 1 handelsregisterförordningen (1974:188) och 3 kap. 1 § andra stycket 1 förordningen (2018:759) om ekonomiska föreningar.

³⁶² 1 kap. 4 § 1 och 5 § 3 samt 2 kap. 1 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

³⁶³ 2 kap. 2 § 2 och 3 § 3 lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

belagda. För uppgifter som inte är sekretessbelagda gäller enligt 6 kap. 5 § OSL att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte det skulle hindra arbetets behöriga gång. Lämnandet av uppgiften till Bolagsverket om huruvida en enskild näringsidkare har obetalda skatteskulder eller obetalda avgifter till Skatteverket som är restförda hos Kronofogden kommer därmed att ske i överensstämmelse med lag och rymts sålunda inom det ändamål som följer av 2 kap. 3 § 3 lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Insolvensregistren får användas för att göra uppgifterna i registren tillgängliga i enlighet med 2015 års insolvensförordning³⁶⁴ och för att i övrigt lämna upplysningar om insolvensförfaranden till den som begär det.³⁶⁵ Uppgiften om huruvida en enskild näringsidkare förekommer i registren kan således lämnas till Bolagsverket.

I fråga om personuppgifter ska näringsförbudsregistret ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter bland annat för verksamhet som staten ansvarar för enligt lag eller annan författning och som för att kunna utföras förutsätter tillgång till information som finns i registret.³⁶⁶ Med hänsyn till att vi föreslår att Bolagsverket att ansvara för att tillhandahålla ett system för registerkontroll som förutsätter tillgång till uppgifterna i näringsförbudsregistret och ett lämnande av dessa uppgifter kommer behandlingen därmed vara förenligt med registrets ändamål.

Av 2 § 2 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket framgår att myndigheten har särskilt till uppgift att ha hand om ett register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige. Behandlingen av personuppgifter i utstationeringsregistret sker med stöd av bestämmelserna i EU:s dataskyddförordning och dataskyddslagen. Någon särskild registerförfattning för förandet av registret finns inte. Det kommer att finnas stöd för behandlingen enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. De uppgifter Bolagsverket ska få del av från utstationeringsregistret är inte sekretessbelagda. Som anges ovan gäller, för uppgifter som inte är sekretessbelagda, enligt 6 kap. 5 § OSL, att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte det skulle hindra arbetets behöriga gång. Utlämnandet av uppgifter

³⁶⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/848 av den 20 maj 2015 om insolvensförfaranden (2015 års insolvensförordning).

³⁶⁵ 15 § lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning.

³⁶⁶ 15 § andra stycket 1 förordningen (2014:936) om näringsförbud.

i utstationeringsregistret kommer därmed att ske i överensstämmelse med lag och utgör därmed en rättslig förpliktelse.

Behandlingen är proportionell i förhållande till syftet med funktionen

Det följer av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen att medlemsstaternas nationella rätt som tillåter behandling av personuppgifter ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Det krävs således att den föreslagna funktionen inte inskränker skyddet för personuppgifter på ett sätt som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet av allmänt intresse.

När det gäller kontroller av leverantörer som är enskilda näringsidkare, kan konstateras att det är nödvändigt att använda personnummer för att det ska vara möjligt att genomföra de kontroller som ska ske. De uppgifter som kopplas till personnumret i dessa fall, det vill säga uppgifter om förekommande skatteskulder, insolvensförfaranden och näringsförbud, utgör inte integritetskänsliga uppgifter då de i samtliga fall rör den registrerades yrkesliv. Motsvarande gäller för de personuppgifter som behandlas i utstationeringsregistret. Med undantag för uppgifter från skattekontot rör det sig också om offentliga uppgifter för vilka lagstiftaren har ansett att offentlighetsintresset väger tyngre än den enskildes rätt till personlig integritet.

För de uppgifter som hämtas från skattedatabasen föreslås att den sekretess som gäller för dessa uppgifter endast ska brytas i den utsträckning det behövs för den kontroll som Bolagsverket ska utföra enligt förordningen. Det rör endast begränsade uppgifter från skattekontot och endast uppgifter om företag. Av bestämmelserna i den föreslagna förordningen framgår vidare att Bolagsverket endast ska lämna ut uppgifter till den som har begärt kontrollen.

Vid en sammantagen bedömning anser delegationen att den behandling av personuppgifter som kommer att ske inte går utöver vad som är nödvändig för att uppnå syftet med kontrollen samt att skyddsåtgärder i fråga om vilka uppgifter som ska omfattas har vidtagits för att minska integritetsriskerna.

6.16 Åtgärder kopplade till vissa reglerade yrken

6.16.1 Åtgärder kopplade till fastighetsmäklarbranschen

Delegationens förslag: Det ska i fastighetsmäklarförordningen införas ett krav på att en registrerad fastighetsmäklare ska genomgå fortbildning. Fastighetsmäklarinspektionen ska få meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av fortbildningen.

Delegationens bedömning: Det bör tillsättas en utredning med uppdrag att genomföra en översyn av fastighetsmäklarregelverket med utgångspunkt i förslag som har lämnats av Fastighetsmäklarinspektionen i syfte att förbättra förutsättningarna för en effektiv tillsyn av fastighetsmäklarbranschen.

Skälen för delegationens bedömning och förslag

Behov av åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom fastighetsmäklarbranschen

Som utvecklas i kapitel 5 kan det förekomma att mäklare misstänks agera möjliggörare för kriminella nätverk och sådana nätverk kan ägna sig åt arbetslivskriminalitet. När det gäller fastighetsmäklare som möjliggörare för arbetslivskriminalitet synes det främst handla om att mäklare kan utnyttjas vid penningtvätt men också om till exempel upplägg som rör bolån. Det har framkommit att det finns stora kunskapsbrister hos fastighetsmäklarföretagen i fråga om förståelse för penningtvättsregelverkets syfte och systematik. En ökad kunskapsnivå bland fastighetsmäklare kan bidra till att öka rapporteringen av misstänkt penningtvätt.

Det är Fastighetsmäklarinspektionen som har tillsyn över fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag. För att myndigheten ska kunna bedriva sin tillsyn på ett effektivt sätt och på så sätt bland annat motverka att fastighetsmäklare används som möjliggörare för arbetslivskriminalitet behöver regelverket vara ändamålsenligt och de verktyg Fastighetsmäklarinspektionen har vara väl avvägda.

Behov av förstärkt och samordnad tillsyn

Fastighetsmäklarinspektionen konstaterar i sin kartläggning från 2023 att det finns ett behov av att utveckla och utöka tillsynen på området. Myndigheten anger att den med utökad tillsyn kommer att bidra till en bättre regelefterlevnad hos företagen samt klagörande av regelverket genom praxis.³⁶⁷ Fastighetsmäklarinspektionen har vidare i en hemställan till regeringen anför att regeringen bör tillsätta en översyn av fastighetsmäklarlagen (2021:516) och genomföra ett antal förordningsändringar.³⁶⁸ Bland annat följande förslag lämnas i hemställan.

Fastighetsmäklarinspektionen ser ett behov av en utökad upplysningsskyldighet. Det finns i dag en skyldighet för registrerade fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag att lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för Fastighetsmäklarinspektionens tillsyn.³⁶⁹ Fastighetsmäklarinspektionen har lyft att det förekommer tillsynsärenden där myndigheten för sin utredning kan behöva upplysningar och underlag från annat håll. Fastighetsmäklarinspektionen kan exempelvis behöva ta del av uppgifter från Lantmäteriet och kommuner angående en fastighet. Det finns även ärenden där information kan behöva inhämtas från andra än statliga myndigheter och kommuner, exempelvis från bostadsrättsföreningar och deras anlitade förvaltare. Fastighetsmäklarinspektionen anser att det bör införas en skyldighet i fastighetsmäklarlagen för var och en att yttra sig, lämna upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs i ett ärende.³⁷⁰

Inspektionen har vidare stött på problem när det gäller hantering av misstänkt otillåten fastighetsförmedling. Om det finns anledning att anta att någon yrkesmässigt förmedlar fastigheter i strid mot det som föreskrivs i 2 kap. fastighetsmäklarlagen om fastighetsmäklares skyldighet att vara registrerad, ska Fastighetsmäklarinspektionen anmäla det till allmän åklagare. Enligt inspektionen bör det utredas om det i stället vore bättre att den ordning som föreskrivs om ingripande mot oregistrerade fastighetsmäklarföretag i 4 kap. 15 § fastighetsmäklarlagen tillämpas även på fysiska personer. Det skulle också innebära att inspektionen skulle få förelägga en mäklare att lämna

³⁶⁷ Fastighetsmäklarinspektionen (2023), s. 32.

³⁶⁸ Fastighetsmäklarinspektionen (2024).

³⁶⁹ 4 kap. 2 § fastighetsmäklarlagen (2021:516).

³⁷⁰ Fastighetsmäklarinspektionen (2024), s. 14 f.

de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som inspektionen behöver för att bedöma om en person sysslar med otillåten fastighetsförmedling. Det skulle i sin tur innebära att inspektionen skulle få förelägga en fysisk person att upphöra med den otillåtna verksamheten. Enligt inspektionen borde en förändrad hantering kunna leda till att färre icke registrerade personer sysslar med fastighetsförmedling. Enligt Fastighetsmäklarinspektionen bör också ett föreläggande till fastighetsmäklare eller fastighetsmäklarföretag att lämna upplysningar eller att ge in handlingar få förenas med vite.³⁷¹

Särskilt om penningtvätt via kommersiella fastigheter

Det har vidare lyfts som ett särskilt problem att penningtvätt via kommersiella fastigheter riskerar att gå under både bankernas och tillsynsmyndigheternas radar. De svenska fastighetsmäklarna förmedlar till övervägande del privatbostäder och endast cirka 10 procent av kunderna är företag, trots att – vilket berörts i avsnitt 5.4 – ungefär en tredjedel av de fastigheter som byter ägare varje år är kommersiella fastigheter. På marknaden för kommersiella fastigheter är det oftast andra yrkeskategorier som bistår med rådgivning i samband med transaktionerna, såsom advokater och revisorer. De flesta av dessa affärer faller därför utanför ramarna för Fastighetsmäklarinspektionens tillsyn och träffar i stället andra tillsynsmyndigheter. Tillsynsansvaret är alltså inte lika väldefinierat som vid förmedling av privatbostäder och kan falla mellan stolarna. Finanspolisen efterfrågar därför en samordning mellan Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsinspektionen, Advokatsamfundet och Länsstyrelsen.³⁷²

Ett fortbildningskrav för mäklare

I 25 § fastighetsmäklarförordningen ställs krav på viss utbildning för fastighetsmäklare. Något krav på fortbildning finns dock inte. Fastighetsmäklarinspektionen har i den ovan nämnda hemställan lämnat förslag som rör ett fortbildningskrav för registrerade fastighetsmäklare. Myndigheten ser det som angeläget att fastighetsmäklare fortbildar sig då det ständigt tillkommer nya krav och regler,

³⁷¹ Fastighetsmäklarinspektionen (2024), s. 16 f.

³⁷² Polismyndigheten (2021a), s. 6–7 och 12.

inte minst avseende penningtvätt och vad som inryms i begreppet god fastighetsmäklarsed. Som jämförelse nämner inspektionen att det både för auktoriserade revisorer och advokater finns krav på kontinuerlig fortbildning. Fastighetsmäklarinspektionen föreslår en ny 25 a § i fastighetsmäklarförordningen om att en registrerad fastighetsmäklare ska genomgå fortbildning i syfte att behålla de kunskaper och den förmåga att tillämpa kunskaperna som avses i 25 § samma förordning. Det föreslås också att inspektionen ska få möjlighet att meddela föreskrifter om omfattningen av den fortbildning som fastighetsmäklare ska genomgå.³⁷³

Delegationens bedömning och förslag

Enligt delegationens mening kan det finnas anledning att utveckla tillsynen av fastighetsmäklarbranschen så att den blir mer proaktiv. Den skulle exempelvis i större utsträckning kunna fokusera på plötsliga avvikelser i branschen. Det skulle till exempel kunna vara en signal om att något är avvikande i verksamheten om en mäklare väldigt snabbt skaffar sig en stark position på marknaden.

Det framgår av budgetpropositionen för 2025 att Fastighetsmäklarinspektionen har utvecklat sitt tillsynsarbete i en mer proaktiv riktning och att myndighetens tillsynsverksamhet bedöms bidra till att marknaden för fastighetsmäklartjänster fungerar väl. Vidare framgår att regeringen bedömer att Fastighetsmäklarinspektionens intensifierade arbete mot penningtvätt har bidragit till att motverka att fastighetsmarknaden används av kriminella för att tvätta pengar.³⁷⁴ Fastighetsmäklarinspektionen har på eget initiativ lyft behovet av förstärkt och utvecklad tillsyn och bör kunna bedriva detta arbete självständigt med användande av de anslag myndigheten har tilldelats. Något behov av ytterligare styrning från regeringens sida, exempelvis genom ett regeringsuppdrag, som tar sikte på hur tillsynen ska bedrivas framstår inte som motiverat. Inte heller när det gäller hur Fastighetsmäklarinspektionen och andra aktörer ska samordna sin tillsyn när det gäller kommersiella fastigheter synes det för närvarande finnas något behov av någon särskild styrning från regeringens sida.

³⁷³ Fastighetsmäklarinspektionen (2024), s. 22 f.

³⁷⁴ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 18 s. 47.

När det gäller de förslag som Fastighetsmäklarinspektionen har lämnat bedömer delegationen att flera av dem är intressanta. Något som kan sägas tala emot en större översyn av fastighetsmäklarregelverket i detta skede är dock att det relativt nyligen har införts en ny fastighetsmäklarlag, vilken innebär betydande förändringar jämfört med vad som gällde tidigare. Det kan därför argumenteras för att det regelverket bör få vara i kraft något längre innan det utvärderas och ändras. Samtidigt är det centralt att Fastighetsmäklarinspektionen kan bedriva sin tillsyn effektivt och myndigheten synes ha satt fokus på vissa områden där ändringar skulle kunna vara till nytta. Det kan tala för att det ändå bör tillsättas en utredning för att med utgångspunkt i, i vart fall några av, de förslag som Fastighetsmäklarinspektionen har lämnat utreda om förutsättningarna för en effektiv tillsyn kan förbättras. Bland annat förslaget om en skyldighet i fastighetsmäklarlagen för var och en att yttra sig skulle kunna underlätta förutsättningarna att upptäcka när fastighetshetsaffärer används för misstänkt penningtvätt. Vid en eventuell utredning om detta bör också frågan hur en sådan upplysningsskyldighet förhåller sig till sekretessreglering, exempelvis banksekretessen, belysas.

Enligt delegationens mening är vidare förslaget om ett fortbildningskrav särskilt intressant. Det är angeläget att fastighetsmäklare fortbildar sig då det ständigt tillkommer nya krav och regler, inte minst avseende penningtvätt och vad som inryms i begreppet god fastighetsmäklarsed. Ett sådant krav på fortbildning kan också förväntas leda till en förbättring av utbudet av utbildningar och informationsmaterial om penningtvätt som är riktade till fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag samt höja kunskapsnivån hos fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag. En höjd kunskapsnivå kan bidra till att färre fastighetsmäklare utnyttjas som möjliggörare för arbetslivskriminalitet och att fastighetsmäklarföretag i högre utsträckning rapporterar misstänkt penningtvätt till Finanspolisen. Delegationens bedömning är att regeringen bör göra ändringar i fastighetsmäklarförordningen i linje med de förslag som lämnats av Fastighetsmäklarinspektionen om fortbildningskrav.

Det bör alltså införas en ny bestämmelse i fastighetsmäklarförordningen om att en registrerad fastighetsmäklare ska genomgå fortbildning i syfte att behålla de kunskaper och den förmåga att tillämpa kunskaperna som avses i 25 § samma förordning. 38 § fastighetsmäklarförordningen bör ändras på så sätt att Fastighetsmäklarinspek-

tionen får meddela föreskrifter också om innehållet i och omfattningen av sådan fortbildning.

6.16.2 Tillsynen av advokater

Delegationens bedömning: Det är positivt att Advokatsamfundet tillämpar en utökad proaktiv tillsyn av advokater. Det kan dock enligt delegationens mening finnas skäl för Advokatsamfundet att vidta ytterligare åtgärder i syfte att effektivisera tillsynen. Vidare bör regeringen överväga att höja den maximala straffavgift som Advokatsamfundets disciplinnämnd kan ålägga en advokat att betala.

Skälen för delegationens bedömning: Som delegationen har beskrivit i kapitel 5.2 har Advokatsamfundet beslutat om en utökad proaktiv tillsyn av advokater och har infört en ny tillsynsenhet i detta avseende. Advokatsamfundet har även beslutat om nya kvalifikationskrav för uppdrag som offentlig försvarare. Delegationen anser att det är positivt att Advokatsamfundet har vidtagit dessa åtgärder, som delvis kan ses som ett svar på den senaste tidens fall där advokater på olika sätt har agerat som möjliggörare för kriminella. Även om det antal advokater som agerar som möjliggörare i arbetslivskriminella upplägg är litet, riskerar dessa enligt delegationens mening att allvarligt skada allmänhetens förtroende för advokatkåren och i förlängningen för rättsväsendet som helhet. Sett ur detta perspektiv förefaller enligt delegationen de åtgärder som har vidtagits av Advokatsamfundet vara relativt blygsamma. Enligt delegationens mening finns det anledning för Advokatsamfundet att överväga om tillsynen kan förstärkas ytterligare. Det skulle till exempel kunna handla om att utöka antalet personer som jobbar med proaktiv tillsyn eller att överväga att i högre utsträckning använda sig av oanmälda besök.

Delegationen vill vidare lyfta fram att anmälningar rörande penningtvätt från advokater är mycket få. Den nya enheten vid advokatsamfundet ska bedriva en proaktiv tillsyn över efterlevnaden av penningtvättslagstiftningen och det vore även mot den bakgrunden önskvärt med en förstärkning av den verksamheten.

När det gäller den maximala straffavgift som kan tilldelas av Advokatsamfundets disciplinnämnd har den nyligen höjts till 250 000 kronor. Delegationen har dock svårt att se att det finns starka skäl att den ska skilja sig så kraftigt från den som gäller för revisorer, där avgiften kan uppgå till 1 000 000 kronor. Enligt delegationens mening kan det övervägas att ytterligare höja straffavgiften.

6.16.3 En översyn för att möjliggöra bättre vandelsprövningar

Delegationens bedömning: Förordningen om belastningsregister bör ses över när det gäller möjligheten för tillsynsorgan att ta del av utdrag ur belastningsregistret.

Skälen för delegationens bedömning

Vandelsprövningar kan ha betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet

I kapitel 5 beskrivs hur vissa yrkeskategorier kan användas som möjliggörare för arbetslivskriminalitet. Där beskrivs också vilka krav som ställs för att få utöva vissa yrken, nämligen advokat, revisor, fastighetsmäklare och läkare. Ofta ställs krav på redbarhet, lämplighet och liknande. Även om vandelsprövningar kan omfatta även andra förhållanden än brottslighet, kan det vid en vandelsprövning finnas behov att ta del av utdrag ur belastningsregistret. Vilka typer av brott exempelvis en tillsynsmyndighet därvid får ta del av finns reglerat i förordningen (1999:1134) om belastningsregister och den regleringen skiljer sig åt mellan olika yrkeskategorier och tillsynsorgan. Utökade möjligheter att ta del av belastningsregisterutdrag skulle kunna vara en åtgärd för att komma till rätta med arbetslivskriminalitet i sådana yrken då det skulle kunna bidra till att exempelvis personer som tidigare har gjort sig skyldiga till vissa typer av brott inte kommer att få utöva yrket i fråga.

Vandelsprövning av fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag

Fastighetsmäklarinspektionen har rätt att få utdrag ur belastningsregistret avseende viss brottslighet. Enligt 12 § förordningen om belastningsregister ska uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69) eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, lämnas ut om det begärs av inspektionen vid en redbarhets- och lämplighetsprövning av en fastighetsmäklare enligt fastighetsmäklarlagen. Till inspektionen ska även uppgifter om brott mot 4 kap. 18 § fastighetsmäklarlagen lämnas ut vid en redbarhets- och lämplighetsprövning. Vidare följer av 12 a § förordningen om belastningsregister att uppgifter om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottsbalken, lagen om straff för penningtvättsbrott eller 4 kap. 18 § fastighetsmäklarlagen ska, om brotten har lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om de begärs av Fastighetsmäklarinspektionen vid en prövning enligt fastighetsmäklarlagen av om någon som ingår i ett fastighetsmäklarföretags ledning eller som har ett kvalificerat innehav i mäklarföretagen har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet eller i väsentlig utsträckning åsidosätter sina skyldigheter i näringsverksamhet. Om påföljden avser även något annat brott ska också uppgift om det brottet lämnas ut.

Fastighetsmäklarinspektionen har i en hemställan till regeringen framfört att bestämmelsen om vilka brott inspektionen får del av bör utökas till att omfatta ett antal ytterligare brott. Inspektionen har bedömt att om en mäklare har blivit dömd för vissa ytterligare brott så finns det skäl att ifrågasätta hans eller hennes redbarhet och lämplighet. Det handlar om brott enligt 5, 7, 12–13 och 16–17 kap. brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), aktiebolagslagen (2005:551) och lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål.³⁷⁵

³⁷⁵ Fastighetsmäklarinspektionen (2024), s. 27 f.

Lämplighetsprövningar av advokater

För att få inträda i Advokatsamfundet ska personen i fråga bland annat ha gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt bedömas lämplig att utöva advokatverksamhet. I rättegångsbalken anges vidare att en advokat som genom att begå brott har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat ska uteslutas ur Advokatsamfundet. I sin ansökan om inträde behöver sökanden på heder och samvete intyga om denne är dömd för brott som framgår av belastningsregistret. I så fall ska sökanden ange brottstyp, påföljd, målnummer och domstol. Det lagstöd Advokatsamfundet har för att begära utdrag ur belastningsregisterutdrag gäller dock efterlevnaden av penningtvättsregelverket. I 9 a § lagen (1998:620) om belastningsregister anges att regeringen får meddela föreskrifter om att personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av Sveriges advokatsamfunds styrelse eller disciplinnämnd för tillsyn över att advokater och advokatbolag fullgör sina skyldigheter enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). I förordningen om belastningsregister finns en bestämmelse med innebörden att Advokatsamfundet har rätt att få ut de uppgifter från belastningsregistret som samfundet behöver för sin lämplighetsprövning enligt penningtvättslagen. Det innebär dock inte att Advokatsamfundet bör ges rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret i andra sammanhang, såsom vid prövning av en ansökan om inträde i Advokatsamfundet.³⁷⁶ Enligt 21 a § förordningen om belastningsregister ska uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen eller lagen om straff för penningtvättsbrott, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om det begärs av Sveriges advokatsamfunds styrelse eller disciplinnämnd, i fråga om den som samfundet lämplighetsprövar enligt penningtvättslagen.

Vandelsprövning av revisorer

Av revisorslagen framgår att för att bli auktoriserad revisor ska personen i fråga vara redbar och i övrigt lämplig att utöva revisionsverksamhet. Kravet gäller inte bara vid tiden för auktorisationen utan

³⁷⁶ Prop. 2018/19:125 s. 26.

även fortsättningsvis.³⁷⁷ Av förarbetena till lagen (1995:528) om revisorer, där kravet på redbarhet och lämplighet infördes, framgår att förutom ekonomiska brott kan underlåten betalning eller annan misskötsel av ekonomiska åtaganden ge anledning till tvekan om en persons lämplighet som revisor.

Det anges i 13 § i förordningen om belastningsregister att uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen eller lagen om straff för penningtvåtsbrott, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, ska lämnas ut om det begärs av Revisorsinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid en lämplighetsprövning enligt revisorslagen (2001:883) överväger att auktorisera eller godkänna. Om den påföljd som dömts ut även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut. Revisorsinspektionen kan alltså inhämta utdrag inom ramen för auktorisationsverksamheten, dock inte tillsynsverksamheten.

Vandelsprövningar av läkare

Socialstyrelsen har rätt att få utdrag ur belastningsregistret bland annat i ärenden om läkarlegitimation. IVO har rätt att få sådana utdrag bland annat i ärenden om återkallelse av legitimation. I 16 c § förordningen om belastningsregister anges vilken brottslighet myndigheterna därvid får uppgift om, om brotten lett till någon annan påföljd än böter. Det handlar om brott mot 3 kap., 4 kap. 1–2 eller 4–5 §§, 6 kap., 8 kap. 5 eller 6 §, 10 kap. 5 a eller 5 c §, 13–15 kap., 16 kap. 10 a §, 17 kap. 1 eller 2 § eller 20 kap. 1 § brottsbalken, 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), abortlagen (1974:595), lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, 10 kap. 3, 4 eller 6 § patient-säkerhetslagen (2010:659), 1, 2, 4–11 a och 13 §§ lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott eller mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

³⁷⁷ Prop. 2000/01:146 s. 88.

Socialstyrelsen har lyft fram att det finns ett behov av att få kännedom om ytterligare typer av brottslighet när myndigheten begär utdrag ur belastningsregistret i legitimationsärenden. Det handlar om uppgift om huruvida om den som utdraget avser har begått skattebrott eller bedrägeri.

Delegationens överväganden

Vandelsprövningar kan ha stor betydelse när det gäller att motverka arbetslivskriminalitet. Om det upptäcks att en person tidigare har begått brott av visst slag och därför bedöms vara olämplig för ett visst yrke kan vandelsprövningen innebära att personen uteslås från yrket och på det sättet saknar i vart fall vissa förutsättningar att agera möjliggörare för arbetslivskriminella aktörer.

Som framkommit ovan har det av vissa tillsynsmyndigheter framförts önskemål om att kunna ta del av utdrag avseende ytterligare brottstyper vid vandelsprövningarna. Delegationen har inte anledning ifrågasätta att myndigheterna har de behov som de har uppgett. Ur ett arbetslivskriminalitetsperspektiv framstår vissa brott vara av särskild betydelse. Som exempel kan nämnas aktiebolagslagens förbud när det gäller målvakter, något som har lyfts av Fastighetsmäklarinspektionen.³⁷⁸

När det gäller vissa andra av brotten som lyfts är det inte lika givet att en kunskap om brotten vid en vandelsprövning har en tydlig betydelse när det gäller att motverka arbetslivskriminalitet, exempelvis om en fastighetsmäklare har begått brott mot lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål.

Som framgår ovan skiljer det sig åt i vilken utsträckning och på vilket sätt de olika tillsynsorganen kan få uppgifter om tidigare brottslighet. Det finns enligt delegationens mening anledning att ta ett helhetsgrepp om frågan vilka brott de olika tillsynsorganen ska få ta del av där man i bedömningen inte enbart tar hänsyn till intresset att motverka arbetslivskriminalitet. Det framstår mot denna bakgrund inte som meningsfullt att delegationen föreslår ändringar i förordningen om belastningsregister. Det är dock delegationens uppfattning att en sådan bred översyn bör göras med fokus på att ge tillsynsorganen tillgång till den information om personersandel

³⁷⁸ 30 kap. 1 § och 8 kap. 12 och 32 §§ aktiebolagslagen (2005:551).

som krävs för att de ska kunna göra ett effektivt arbete för att motverka olika former av brottslighet och oegentligheter. Det framstår som naturligt att exempelvis brott enligt aktiebolagslagen och skattebrottslagen är tillgängliga för samtliga berörda tillsynsorgan.

6.17 Åtgärder kopplade till bedrivande av verksamhet

6.17.1 Näringsförbud

Delegationens bedömning: Näringsförbud kan vara ett effektivt verktyg för att motverka arbetslivskriminalitet. Det bör utredas om näringsförbud ska kunna meddelas även på grund av andra regelöverträdelser jämfört med vad som gäller i dag.

Skälen för delegationens bedömning

Allmänt om näringsförbud

Samtidigt som näringsfriheten, att var och en har rätt att bedriva näringsverksamhet, har ett starkt skydd, bland annat i grundlagen³⁷⁹, finns det också omfattande reglering som begränsar närings- och yrkesfriheten. Den mest ingripande inskränkningen är näringsförbud. Näringsförbud nämns i delegationens tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, i samband med exempel på myndigheternas verktyg när det gäller arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Näringsförbud kan meddelas på grund av brott, i samband med konkurs, på grund av underlåtenhet att betala skatt, tull eller vissa avgifter och vid överträdelse av vissa konkurrensbestämmelser.³⁸⁰ För att ett näringsförbud ska kunna meddelas krävs också att personen grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och att ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. För den som har näringsförbud gäller flera begränsningar. Bland annat får en sådan person inte driva näringsverksamhet, vara bolagsman i handelsbolag, vara ledamot i en aktiebolagsstyrelse eller teckna firma i ett bolag.³⁸¹ Personen får inte heller arbeta i någon närståendes verk-

³⁷⁹ 2 kap. 17 § regeringsformen.

³⁸⁰ 4–7 §§ lagen (2014:836) om näringsförbud.

³⁸¹ 11 § lagen om näringsförbud.

samhet. Näringsförbud kan vara ett effektivt verktyg mot arbetslivskriminella aktörer.

Vem som får framställa yrkande om näringsförbud varierar beroende på grunden för näringsförbudet. Yrkande om näringsförbud på grund av brott, i samband med konkurs samt på grund av underlåtenhet att betala skatt med mera får framställas av allmän åklagare. Om åklagaren har förklarat sig avstå från att ansöka om näringsförbud i samband med konkurs samt på grund av underlåtenhet att betala skatt med mera, får ansökan i stället göras av Kronofogdemyndigheten. Konkurrensverket får framställa ett yrkande om näringsförbud på grund av överträdelse av vissa konkurrensbestämmelser.³⁸²

Vid bedömningen av om en person grovt har åsidosatt sina skyldigheter kan rätten väga in den begångna brottsligheten, men också sådana omständigheter som visar att personen är olämplig att bedriva näringsverksamhet. Rätten kan ta hänsyn till alla slags åsidosättanden av skyldigheter som kan förekomma i en näringsverksamhet, till exempel åsidosättande av förpliktelser mot borgenärer (exempelvis staten som skatte- eller avgiftsborgenär), åsidosättande av arbetsrättsliga förpliktelser (exempelvis arbetsmiljöbrott), beteenden i strid med marknadsrättsliga normer (exempelvis regler till skydd för konkurrenter och konsumenter) och även åsidosättande av civilrättsliga anspråk.³⁸³

För att näringsförbud ska kunna meddelas på grund av brott ska det vara fråga om brott som anses begånget i en näringsverksamhet. Bedömningen av om ett brott har skett i näringsverksamhet görs förhållandevis extensivt. Som exempel kan nämnas situationer då näringsverksamheten utövas på ett brottsligt sätt eller att näringsverksamheten som sådan bedrivs på ett lagligt sätt, men används för att genomföra eller dölja brott. Ytterligare en situation som omfattas är då brottets syfte har varit att främja gärningsmannens näringsverksamhet i ekonomiskt eller annat hänseende. Det krävs att gärningen har en klar anknytning till den verksamhet som bedrivs av gärningsmannen i hans eller hennes egenskap av näringsidkare eller av företrädare eller anställd hos den som bedriver näring. Såväl brott mot näringsreglerande författningar i vidsträckt bemärkelse som brott mot generellt syftande straffbestämmelser kan vara att anse

³⁸² 15–17 §§ lagen om näringsförbud.

³⁸³ Prop. 2013/14:215 s. 90 f.

som brott i en näringsverksamhet. I det senare fallet är av avgörande betydelse bland annat brottets anknytning till näringsidkarens verksamhet.³⁸⁴

Sedan den 1 januari 2024 gäller att rätten, vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt, får ta hänsyn till förbud att bedriva eller ta del i näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. Hänsyn får även tas till åsidosättanden av skyldigheter i näringsverksamhet som näringsidkaren har gjort sig skyldig till i näringsverksamhet som har bedrivits i en annan stat.³⁸⁵

Det kan i sammanhanget nämnas att Valfärdsbrottsutredningen i betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37) föreslog att regleringen om vad rätten ska ta särskild hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt skulle kompletteras med den omständigheten att åsidosättandet hade inneburit ett omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen. 2021 års bidragsbrottsutredning kommenterade förslaget och gjorde bedömningen att det saknas skäl att föreslå ändringar av reglerna om näringsförbud. Den sistnämnda utredningen anförde bland annat att sådan brottslighet som begås i näringsverksamhet mot välfärdssystemen redan innefattas i regleringen om näringsförbud och att nuvarande uppräknings av omständigheter som ska beaktas inte är uttömmande.³⁸⁶

Förslag har lämnats om ett utvidgat näringsförbud på grund av brott

Regeringen gav i juni 2024 en utredare i uppdrag att lämna förslag som ska utöka möjligheterna att meddela näringsförbud till att omfatta brott som har begåtts inom ramen för organiserad brottslighet även om brottsligheten inte har koppling till en näringsverksamhet. I januari 2025 överlämnades promemorian *Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott* (Ds 2024:35).

I promemorian föreslås bland annat att personkretsen som ska kunna meddelas näringsförbud utökas till att omfatta den som har gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet, oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället. Det gäller även personer som begår brott syste-

³⁸⁴ Prop. 1985/86:126 s. 48 och 150.

³⁸⁵ Se 8 § lagen (2014:836) om näringsförbud och prop. 2022/23:143.

³⁸⁶ SOU 2023:52, s. 541 f.

matiskt men som saknar koppling till organiserad brottslighet eller andra kriminella nätverk. Det föreslås också att den tid som näringsförbud ska kunna meddelas förlängs från högst 10 år till högst 15 år.

Ett utökat näringsförbud i fler fall bör utredas

Det bör finnas effektiva verktyg även i förhållande till aktörer som inte begår brott men som på ett kvalificerat sätt gör sig skyldiga till andra regelöverträdelser. Detta framstår som särskilt påkallat om det är fråga om upprepade eller allvarliga regelöverträdelser. Det kan handla om exempelvis arbetsmiljöbrister.

Delegationen avstår från att lämna egna författningsförslag i denna del. Den utredning som tillsattes om utökade möjligheter till näringsförbud vid organiserad brottslighet har lämnat sina förslag kort tid innan detta betänkande lämnas till tryck. Det har därför saknats möjlighet för delegationen att i sina överväganden om ett utökat näringsförbud förhålla sig till de överväganden som den utredningen har gjort. Mot bakgrund av de många andra frågor delegationen har att hantera har det därför inte framstått som resursmässigt motiverat att fördjupa sig i frågan om ett utökat näringsförbud.

Regeringen bör dock enligt delegationens mening på lämpligt sätt gå vidare med frågan om ett utökat näringsförbud som tar sikte på andra regelöverträdelser. Det kan lämpligen ske genom en ny utredning.

En ny reglering skulle rimligtvis placeras i lagen (2014:836) om näringsförbud, kanske under en ny rubrik av lydelsen Näringsförbud på grund av regelöverträdelser eller liknande. En ny paragraf skulle kunna innebära att näringsförbud ska meddelas den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter och därvid har gjort sig skyldig till upprepade eller allvarliga regelöverträdelser, om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Det behöver tas ställning till flera delfrågor, exempelvis vilka regelöverträdelser som ska omfattas av regleringen. Det framstår som naturligt att näringsförbud ska kunna grundas på upprepade eller allvarliga överträdelser av bestämmelser om utländsk arbetskraft i Sverige, utstationering av arbetstagare, brister i arbetsmiljön – till exempel i form av allvarliga säkerhetsbrister – som har föranlett sanktionsavgifter med mera. En särskild fråga att ta ställning till är om brott mot kollektivavtal, till exempel

att teckna kollektivavtal utan avsikt att följa det eller betala ut avtalsenlig lön, ska omfattas.

En fråga av central betydelse när det gäller näringsförbud generellt är att efterlevnaden av meddelade näringsförbud kontrolleras på ett ändamålsenligt sätt. Det är också önskvärt att statistiken om meddelade näringsförbud förbättras, så att det kan följas upp bland annat i vilken utsträckning näringsförbud utfärdas på de olika grunderna som anges i lagstiftningen. Dessa aspekter kan lämpligen beaktas i en eventuell framtida utredning om näringsförbud.

Som nämnts är ett näringsförbud ett mycket ingripande verktyg. Något som kan vara ett mindre ingripande verktyg för att uppnå liknande resultat för vissa marknader är krav på tillstånd att bedriva viss näringsverksamhet, se vidare i följande avsnitt.

6.17.2 Krav för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige

Delegationens bedömning: Tillämpningen av bestämmelserna om krav för bedrivande av yrkesmässig trafik i Sverige bör följas upp löpande och behovet av ändringar bör utvärderas på nytt inom tre år.

Regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att analysera för- och nackdelar med att Sverige skulle använda sig av möjligheten i trafiktillståndsförordningen att besluta om minskning av antalet företag och/eller det högsta antalet fordon i den fordonspark som får ledas av en konsult och, om myndigheten anser att fördelarna överväger, lämna förslag på hur en sådan reglering skulle kunna se ut.

Skälen för delegationens bedömning

Bestämmelser om krav för att bedriva viss verksamhet i Sverige kan ha betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet

Det är kännetecknande för arbetslivskriminalitet att någon använder en verksamhet, exempelvis ett företag, som brottsverktyg. Bestämmelser om tillträde till marknader kan innehålla krav på redbarhet, ekonomiska förutsättningar med mera. Åtgärder som gör det svårare för oseriösa aktörer att få tillträde till exempelvis den svenska trans-

portmarknaden kan därför vara effektiva verktyg för att motverka vissa arbetslivskriminella upplägg.

Det är viktigt att löpande följa upp mobilitetspaketets genomförande och behovet av skärpta etableringskrav

Det finns flera upplägg som kan användas inom transportbranschen som rör brister i uppfyllandet av etableringskrav och användande av brevlådeföretag. Sådana upplägg kan användas i syfte att kringgå svenska regler om anställningsvillkor och undgå beskattning i Sverige.³⁸⁷ Som utvecklats i avsnitt 4.4.1 innebar EU:s så kallade mobilitetspaket en skärpning av etableringskraven som ska säkerställa att företag som bedriver yrkesmässig trafik i en medlemsstat har en verklig närvaro i medlemsstaten. De nya kraven syftar till att motverka brevlådeföretag och garantera rättvis konkurrens och lika villkor på den inre marknaden. Den bakomliggande EU-rätten ger medlemsstaterna möjlighet att ställa ytterligare krav på etablering.

Transportstyrelsen fick 2022 i uppdrag av regeringen att föreslå ytterligare krav på etablering för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige.³⁸⁸ Av särskilt intresse i denna del är det som anges i artikel 5.2 b i trafiktillståndsförordningen³⁸⁹ om att medlemsstaten får kräva att ett företag har ”verksamhetsanknuten infrastruktur, utöver den tekniska utrustning som avses i punkt 1 f, på den medlemsstatens territorium, inklusive ett kontor som är öppet under vanlig kontorstid”. Parkeringar är en form av fasta anläggningar som kan anses inrymmas i begreppet verksamhetsanknuten infrastruktur. Som Transportstyrelsen anger behöver ett företag som verkligen är etablerat i Sverige förfoga över parkeringsplatser där de kan parkera sina fordon när de inte används, till exempel under perioder då fordonet inte behövs i verksamheten. Ett krav på parkeringsplatser kan därmed vara ett rimligt krav utifrån att alla företag som är etablerade i Sverige måste kunna parkera sina fordon någonstans. Ett sådant krav skulle ge Transportstyrelsen möjlighet att i samband

³⁸⁷ Se vidare avsnitt 4.4.2.

³⁸⁸ Regeringsbeslut I2022/00694.

³⁸⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

med ansökan om tillstånd, eller vid tillsyn, begära in underlag som visar vilka parkeringsplatser företaget förfogar över.³⁹⁰

Transportstyrelsen kom dock i första hand till slutsatsen att det inte bör ställas några ytterligare krav på etablering, inte heller när det gäller parkeringsplatser. I andra hand föreslogs att det skulle införas krav på att den som bedriver eller har för avsikt att bedriva yrkesmässig trafik ska förfoga över verksamhetsanknuten infrastruktur i form av ett antal parkeringsplatser som står i proportion till verksamhetens art och storlek. Transportstyrelsen formulerade också ett förslag på en ny bestämmelse i yrkestrafiklagen (2012:210) av sådan innebörd.³⁹¹

Även i Transportstyrelsens utvärdering av mobilitetspaketets genomförande i Sverige gjordes bedömningen att några ytterligare etableringskrav inte bör ställas. Myndigheten ansåg att det inte behövs några författningsändringar då det även utan en uttrycklig bestämmelse är rimligt att ett företag ska förfoga över ett proportionerligt antal parkeringsplatser.³⁹² Denna slutsats får stöd i en dom från Förvaltningsrätten i Göteborg, där ett bolags ansökan om tillstånd att yrkesmässigt bedriva godstransporter på väg hade avslagits av Transportstyrelsen med hänvisning till etableringskravet. Förvaltningsrätten kom fram till att Transportstyrelsens beslut varit riktigt eftersom bolaget inte hade visat att det faktiskt och fast är etablerat i Sverige, bland annat då det inte hade visat att det hade en uppställningsplats för de tio fordon som bolaget har sökt tillstånd för.³⁹³

Delegationen har inte anledning att göra någon annan bedömning än den som Transportstyrelsen har gjort vad gäller behovet av lagändringar av etableringskravet för närvarande. Mobilitetspaketet har varit i kraft under förhållandevis kort tid. Det är enligt delegationens mening dock viktigt att mobilitetspaketets genomförande i Sverige och förhållandena inom yrkestrafiken, tillämpningen av de nya bestämmelserna samt behovet av ytterligare etableringskrav följs upp löpande. En ny utvärdering bör ske inom tre års tid (se vidare avsnitt 6.10.5 om att frågan om sanktionsavgifternas utformning då också bör tas upp).

³⁹⁰ Transportstyrelsen (2022b), s. 23 f.

³⁹¹ Transportstyrelsen (2022b), s. 7 och 22 f.

³⁹² Transportstyrelsen (2024c), s. 32.

³⁹³ Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 5 maj 2023 i mål nr 159-23.

Begränsa möjligheten för konsulter att ansvara för trafiktillstånd?

Enligt artikel 4.1 i trafiktillståndsförordningen ska ett företag som bedriver yrkesmässig trafik utse minst en trafikansvarig. Det ska vara en fysisk person som faktiskt och fortlöpande leder företagets transportverksamhet. Personen ska ha verklig anknytning till företaget, exempelvis vara anställd, styrelseledamot, ägare eller aktieägare. Om ett företag inte uppfyller kraven på yrkeskunnande får enligt artikel 4.2 en annan person, till exempel en konsult, utses som enligt avtal har befogenhet att genomföra uppdrag som trafikansvarig för företagets räkning. En sådan person får leda transportverksamheten för upp till fyra olika företag med en fordonspark på sammanlagt högst 50 fordon. Medlemsstaterna får besluta om minskning av antalet företag och/eller det högsta antalet fordon i den fordonspark som får ledas av den personen.³⁹⁴ I svensk rätt har den möjligheten inte använts.

Att konsulter kan inneha många trafiktillstånd kan underlätta för aktörer som inte uppfyller kraven på yrkeskunnande att bedriva yrkestrafik. Det skulle kunna vara till nackdel för en sund transportbransch. Det kan visserligen konstateras att undantaget om att inslag i etableringskravet kan uppfyllas av konsulter endast gäller kravet på yrkeskunnande. Kraven i artikel 3.1 i trafiktillståndsförordningen på att vara faktiskt och fast etablerade i en medlemsstat, ha gott anseende och tillräckliga ekonomiska resurser gäller ändå och är inte möjliga att uppfylla genom en konsult. Det innebär att det ändå finns en viss spärr i regelverket mot att oseriösa aktörer bedriver yrkestrafik.

Enligt delegationen vore det ändå önskvärt att frågan utreds vidare. Denna aspekt av genomförandet behandlades inte uttryckligen i den analys som Transportstyrelsen gjort. Det är vidare centralt att de som bedriver yrkestrafik har god kontroll över verksamheten. Det kan bland annat ske i form av löpande kontakter med förare. I de fall en konsult leder transportverksamheten bör denne kunna utöva sådan kontroll, vilket generellt torde vara svårare ju fler företag och fordon konsulten hanterar. En effektiv sådan kontroll kan bidra till att förhindra oseriösa inslag i verksamheten. Delegationen gör därför bedömningen att regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att analysera för- och nackdelar med att Sverige skulle an-

³⁹⁴ Artikel 4.2 c i trafiktillståndsförordningen.

vända sig av möjligheten i artikel 4.2 i trafiktillståndsförordningen att besluta om minskning av antalet företag och/eller det högsta antalet fordon i den fordonspark som får ledas av en konsult och, om myndigheten anser att fördelarna överväger, lämna förslag på hur en sådan reglering skulle kunna se ut.

6.17.3 Bolag och brott

Delegationens bedömning: Delegationen ser positivt på att regeringen har vidtagit flera åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa brott som begås i och genom företag.

Det finns anledning att överväga att vidta ytterligare åtgärder i syfte att bedöma effekterna av ett återinförande av revisionsplikten. Stor vikt bör ges till intresset att motverka arbetslivskriminalitet och annan närliggande verksamhet, då det i förlängningen gynnar seriösa företag med intresse av en väl fungerande marknad präglad av sund konkurrens.

Skälen för delegationens bedömning

Det har nyligen vidtagits åtgärder för att motverka att bolag används som brottsverktyg

Den 1 januari 2025 trädde flera lagändringar i kraft som har sitt ursprung i betänkandet *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag* (SOU 2023:34) som lämnades av Utredningen om bolaget som brottsverktyg.³⁹⁵ Lagändringarna innebär huvudsakligen följande.

Bolagsverket får möjlighet att kräva personlig inställelse av den som anmäler en företrädare till verkets register, liksom av den som anmälan avser. Det har också blivit möjligt att begära personlig inställelse vid kontroll av misstänkt oriktiga uppgifter i registren. Bolagsverket har fått bättre förutsättningar att stryka oriktiga uppgifter från registren. Åtgärderna är ett led i att utöka Bolagsverkets kontroller av företagsregistren och stärka verkets roll i arbetet mot brott i företag. Företagskapning kriminaliseras. Den som olovligen använder sig av en juridisk persons identitetsuppgifter i syfte att uppnå

³⁹⁵ Prop. 2024/25:8.

vinning ska dömas för brottet. Dessutom har straffet för brott mot målvaktsförbudet skärpts. Det sker vidare en generell höjning av förseningsavgifterna vid försenad inlämning av årsredovisningar. Bostadsrättsföreningar och andra ekonomiska föreningar ska ge in sin årsredovisning till Bolagsverket. Slutligen anpassas vissa regler om stiftelser till övrig associationsrättslig lagstiftning i brottsförebyggande syfte. Det gäller bland annat jäv för ställföreträdare, målvaktsförbud och anmälningsplikt för revisorer vid misstanke om ekonomisk brottslighet.

Delegationen ser positivt på att regeringen har vidtagit dessa åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa brott som begås i och genom företag.

Återinförande av revisionsplikt för små aktiebolag

Utredningen om bolaget som brottsverktyg berörde också frågan om ett återinförande av revisionsplikt för små aktiebolag. Revisionsplikten för små aktiebolag avskaffades 2010. Dessförinnan gällde att alla aktiebolag skulle ha en revisor. Med små bolag avses bolag som inte har fler än tre anställda, inte har en redovisad balansomslutning som överstiger 1,5 miljoner kronor och inte har en redovisad nettoomsättning som överstiger 3 miljoner kronor. Bolag som under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren har uppfyllt mer än ett av de villkoren måste ha revisor. Reformen syftade till att minska bolagens administrativa börda och kostnader för revision samt till att stärka bolagens konkurrenskraft och bidra till fler företag som växer och anställer fler. Det är en stor majoritet av aktiebolagen, cirka 500 000 av totalt cirka 700 000 bolag, som i dag saknar revisor.³⁹⁶

Utredningen om bolaget som brottsverktyg belyste för- och nackdelar med olika sätt att utforma regelverket vid en eventuell återinförd revisionsplikt. Det låg dock inte i utredningens uppdrag att göra något ställningstagande i frågan om revisionsplikten bör återinföras eller inte. Utredningen förordade att det – vid ett eventuellt återinförande – sker en återgång till den ordning som gällde före 2010 års reform, det vill säga att alla aktiebolag ska vara skyldiga att ha minst en kvalificerad revisor. Även för handelsbolag med

³⁹⁶ Prop. 2009/10:204 s. 74.

en eller flera juridiska personer som delägare samt för utländska filialer bör i så fall enligt utredningen en återgång ske. Utredningen lämnade förslag på de författningsändringar som skulle krävas vid ett sådant fullständigt återinförande av revisionsplikten.³⁹⁷

Regeringen behandlade frågan i propositionen *Bolag och brott* (prop. 2024/25:8) och gjorde bedömningen att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att återinföra revisionsplikten för små aktiebolag.

Enligt regeringen skulle ett återinförande av revisionsplikten vara till viss nytta ur ett samhällsperspektiv. Samhällsnyttan är dock enligt regeringen mycket svår att bedöma, särskilt när det gäller möjligheten att motverka skatteundandragande och brottslighet i företag. Enligt regeringen skulle däremot de negativa effekterna av ett återinförande av revisionsplikten vara påtagliga för många företag och de effekterna är också lättare att kvantifiera. Enligt regeringen är det inte osannolikt att kostnaden skulle vara så pass stor att många bolag skulle avvecklas om reformen genomfördes. De ökade kostnaderna skulle också kunna leda till en konkurrensmässig försämring för små företag och försvåra för dem att etablera sig och utöva sin verksamhet, vilket skulle kunna verka hämmande på investeringar, arbetstillfällen, tillväxt och nyföretagande. Regeringen framhåller att Sverige internationellt sett redan har högt ställda krav på revision och att det redan i dag råder brist på revisorer. Ett återinförande av revisionsplikten för små företag, i syfte att förebygga och beivra brott, skulle innebära att ett brett kollektiv av skötsamma småföretagare skulle få bära kostnaden för att motverka oegentligheter och regelöverträdelser i en minoritet av företagen. För att en sådan reglering ska vara motiverad måste det enligt regeringen kunna fastslås att de positiva konsekvenserna för de skötsamma företagen, och för samhället i stort, står i proportion till kostnaderna. Enligt regeringens mening kan den slutsatsen inte dras.³⁹⁸

Delegationen har förståelse för de argument som regeringen anfört. Det finns goda skäl att vara försiktig när det gäller att införa bestämmelser som leder till högre kostnader för särskilt mindre företag, eftersom det skulle kunna verka hämmande på deras konkurrenskraft.

³⁹⁷ SOU 2023:34.

³⁹⁸ Prop. 2024/25:8 s. 73 f.

Delegationen vill dock lyfta fram att flera remissinstanser förespråkade en återinförd revisionsplikt, bland andra Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Brottsförebyggande rådet och Ekonomistyrningsverket. Dessa remissinstanser framhöll positiva konsekvenser i form av ett ökat förtroende för näringslivet, bättre ordning och färre fel, bättre regelefterlevnad, större trygghet för borgenärer och en allmän förbättring för skötsamma bolag. De menade också att åtgärden skulle motverka att företag utnyttjas för brottslig verksamhet och bidra både till snabbare upptäckt av brott och fler framgångsrika utredningar. De framförde att revisorernas utvidgade ansvar att rapportera misstänkt brottslighet skulle bidra till detta. De påpekade att samhället har förändrats sedan revisionsplikten togs bort, att de brott som begås inom den organiserade brottsligheten i dag ofta förutsätter tillgång till bolag och att det förekommer mer brottslighet i bolag som saknar revisor än i andra bolag.

I sammanhanget kan också nämnas att Riksrevisionen i en rapport från 2017 gav rekommendationen att Regeringen bör verka för att revisionsplikten för små aktiebolag återinförs. Riksrevisionen uttalade att antalet mängdärenden till Ekobrottsmyndigheten ökat sedan reformen, med konsekvensen att myndigheten får mindre resurser att lägga på ärenden som gäller grov ekonomisk brottslighet. Vidare uttalade Riksrevisionen att revisorernas anmälningar till Ekobrottsmyndigheten minskat kraftigt. Därmed har processen för att ekonomiska brott ska kunna upptäckas försvårats och de upptäcks i ett senare skede, ofta i samband med konkurs. Skatteverket har också fått in betydligt färre så kallade orena revisionsberättelser från revisorer. Det innebär att Skatteverket går miste om tidiga indikationer på att något i ett bolag inte fungerar.³⁹⁹

Som Utredningen om bolaget som brottsverktyg konstaterade kan det finnas skilda uppfattningar om vad som ska väga tyngst i den samlade bedömningen och om ett återinförande skulle vara en proportionerlig åtgärd. Som utredningen också noterar är det en svårighet vid bedömningen att det knappast går att mäta eller bevisa i vilken grad revisionsplikten har betydelse för att förebygga eller upptäcka brottslighet.⁴⁰⁰ Effekterna av avskaffandet av revisions-

³⁹⁹ Riksrevisionen (2017), s. 8 f.

⁴⁰⁰ SOU 2023:34, s. 17.

plikten för små aktiebolag har dock analyserats av bland andra Ekobrottsmyndigheten.⁴⁰¹

Även om en sådan bedömning som framkommit är behäftad med svårigheter kan det finnas anledning att överväga att vidta ytterligare åtgärder i syfte att bedöma effekterna av ett återinförande av revisionsplikten. Under alla förhållanden kan det enligt delegationen ifrågasättas om inte intresset av att bedriva ett effektivt arbete mot ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet borde viktas högre i förhållande till företagens intresse att slippa ökad regelbörda, administration och kostnader. Det kan vidare konstateras att även om en utökad revisionsplikt kan innebära vissa kostnader för fler företag har också de seriösa mycket att vinna på att verka på en marknad som präglas av sund konkurrens. Som exempelvis Ekobrottsmyndigheten lyft kan ett alternativ till att återinförande av en revisionsplikt av samma utformning som den som fanns före 2010 års reform vara att närmare analysera de alternativa formerna som översiktligt redogjorts för i SOU 2023:34 och därefter överväga att införa någon form av mindre omfattande revisorsgranskning.⁴⁰²

6.18 Stärkt identitetsförvaltning

Delegationens bedömning: Identitetsförvaltningen i Sverige behövs stärkas. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utforma en säker och sammanhållen identitetsförvaltning.

Skälen för delegationens bedömning

Identitetsförvaltning och arbetslivskriminalitet

Brister i identitetsförvaltningen kan få konsekvenser för flera olika samhällsområden. Det gäller bland annat förutsättningarna att säkerställa att bara de som har rätt till uppehållstillstånd i Sverige beviljas det, liksom att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder via folkbokföringen. Brister kan också medföra

⁴⁰¹ Se bl.a. Ekobrottsmyndigheten (2016), Ekobrottsmyndigheten (2020b) och Riksrevisionen (2017).

⁴⁰² Ekobrottsmyndigheten (2023b), s. 2.

risker för identitetsrelaterad brottslighet, hot mot Sveriges säkerhet och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.⁴⁰³

I förhållande till de arbetslivskriminella upplägg som beskrivs i kapitel 3 och 4 är det särskilt några fenomen som är centrala.

Utnyttjade identiteter används för att starta nya bolag, stå som formella företrädare för bolag, sätta upp företagskonton och erhålla bank-id. Identiteterna möjliggör för de kriminella att formellt distansera sig från företag, som då kan användas som brottsverktyg för bland annat arbetslivskriminalitet.⁴⁰⁴

Ett annat viktigt fenomen är alla de individer som finns och verkar i Sverige utan att vara registrerade. De har ingen identitet som kan utnyttjas, men är däremot en riskgrupp för olika former av arbetskraftsexploatering. I en studie, gjord av SCB på uppdrag av Skatteverket, uppskattas det att mellan 107 000 och 185 000 personer utan person- eller samordningsnummer vistas mer än tillfälligt i Sverige.⁴⁰⁵

I den nationella strategin mot organiserad brottslighet framför regeringen att det är angeläget att identitetsförvaltningen stärks och att de parter som såväl utfärdar som förlitar sig på en identitetshandling, elektronisk identifiering eller annan form av intyg ges effektiva möjligheter att motverka identitetsmissbruk.⁴⁰⁶ Delegationen delar den bedömningen.

Författningsförslag och utredningar

Under senare år har det gjorts ansträngningar att förbättra den svenska identitetsförvaltningen. Den 1 september 2023 infördes en ny lag, lagen (2022:1697) om samordningsnummer, i syfte att stärka systemet med samordningsnummer. Skatteverket tar därmed över ansvaret för bland annat identitetskontroller vid tilldelning av samordningsnummer. Sedan den 3 juni 2024 sker identitetskontroll med digital ansiktsjämförelse. Kontrollerna gäller dem som behöver samordningsnummer eller som behöver folkbokföra sig i samband med flytt till Sverige.

En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en översyn av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481) och bland

⁴⁰³ Riksrevisionen (2024), s. 5.

⁴⁰⁴ Polismyndigheten (2024d), s. 10.

⁴⁰⁵ Skatteverket (2024b), s. 34.

⁴⁰⁶ Skr. 2023/24:67, s. 33.

annat lämna förslag på hur ett utvidgat straffansvar bör utformas.⁴⁰⁷ Det handlar exempelvis om att komma till rätta med förekomsten av så kallad adresshandel. I uppdraget ingår också att se över om de biometriska uppgifter, exempelvis fingeravtryck eller ansiktsbilder, som Skatteverket i dag har möjlighet att ta vid en identitetskontroll, ska få sparas och användas vid senare tillfällen. I dag måste de förstöras. Utredaren ska också analysera och ta ställning till om det finns ett behov av utbyte av ansiktsbilder och fingeravtryck mellan Migrationsverket och Skatteverket, liksom om Polismyndigheten ska få göra biometriska jämförelser med de uppgifter som behandlas hos Skatteverket. Utredningens uppdrag ska redovisas senast den 28 maj 2025.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat myndigheternas arbete med att fastställa identiteten på personer som kommer till Sverige. Riksrevisionens övergripande bedömning är att myndigheternas insatser inte är tillräckligt effektiva för att säkerställa att en korrekt och unik identitet fastställs.⁴⁰⁸

De identifierade bristerna kan få konsekvenser för flera olika områden. Det gäller bland annat möjligheten att säkerställa att bara de som har rätt till uppehållstillstånd i Sverige beviljas det, liksom att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder via folkbokföringen. Bristerna kan också medföra risker för identitetsrelaterad brottslighet, hot mot Sveriges säkerhet och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Enligt Riksrevisionen har myndigheterna behov av ytterligare möjligheter att lagra, dela och söka på biometrisk information för att minska risken för fel vid fastställande av identitet. Samtidigt finns det tydliga begränsningar som följer av internationell rätt för i vilken utsträckning det är möjligt att utöka möjligheterna att lagra, dela och söka på biometrisk information. Om möjligheterna till en mer systematisk insamling av biometri ökas kan dessutom riskerna öka för att uppgifterna sprids till obehöriga, till exempel vid hacker-

⁴⁰⁷ Dir. 2023:134.

⁴⁰⁸ Riksrevisionen (2024).

attacker. Det är därför viktigt att sådana begränsningar och risker beaktas vid eventuella förändringar av regelverket.

Myndigheternas förslag på infrastruktur för identitet

Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket har gemensamt tagit fram promemorian *Behov av en sammanhållen infrastruktur för identitet*.⁴⁰⁹ Där konstaterar myndigheterna att det finns ett starkt behov av att förstärka förutsättningarna för identitetsförvaltningen i Sverige.

Myndigheterna beskriver ett antal lagstiftningsåtgärder som de anser är nödvändiga för att åstadkomma detta. Det handlar bland annat om möjligheter att kunna lagra biometriska kännetecken och att kunna dela information om dem. Myndigheterna efterlyser också en ny ramlagstiftning avseende identitet.

Ekonomistyrningsverkets förslag om utredning

Ekonomistyrningsverket föreslår att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning om en mer ändamålsenlig och sammanhållen identitetsförvaltning.⁴¹⁰ Utredningen bör ta ställning till de behov och förslag om identitet som bland annat har presenterats i den myndighetsgemensamma promemorian *Behov av en sammanhållen infrastruktur för identitet*, Riksrevisionens granskning och i Skatteverkets nationella lägesbild över befolkningen. Enligt Ekonomistyrningsverket måste möjligheterna att använda och lagra biometriska uppgifter vara en central del i utredningens uppdrag. Delegationen instämmer i stort i Ekonomistyrningsverkets förslag på detta område.

Regeringsuppdrag till myndigheterna

Regeringen beslutade den 14 november 2024 om tre uppdrag till olika konstellationer av myndigheter.

Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatte-

⁴⁰⁹ Skatteverket (2024a).

⁴¹⁰ Ekonomistyrningsverket (2024).

verket och Transportstyrelsen får i uppdrag att säkerställa att tillgänglig information från folkbokföringen och tillgänglig information om samordningsnummer används i respektive myndighets verksamhet för att bidra till korrekta beslut och utbetalningar. Regeringen anser att implementeringen av de lagändringar som genomförts för att stärka folkbokföringen och systemet för samordningsnummer ännu inte har fått fullt genomslag. Regeringen anser därför att det är angeläget att relevanta myndigheter utvecklar arbetet med att tillse att tillgängliga uppgifter i folkbokföringen och i systemet med samordningsnummer används i större utsträckning och att arbetet skyndas på. Skatteverket ska samordna uppdraget och senast den 13 juni 2025 lämna en gemensam redovisning av uppdraget till Regeringskansliet.⁴¹¹

Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket får i uppdrag att utveckla det operativa samarbetet för att identifiera identitetsmissbruk, dela information om misstänkt missbruk och fel avseende identitetsuppgifter med varandra samt åtgärda upptäckta fel i myndigheternas register. Som skäl anges att missbruk av identitetshandlingar genom utnyttjande av felaktiga personuppgifter och problem kopplade till elektronisk identifiering är vanligt förekommande i olika former av brottsupplägg inom den organiserade brottsligheten. Skatteverket ska samordna arbetet. Skatteverket ska senast den 13 juni 2025 lämna en gemensam redovisning av uppdraget till Regeringskansliet.⁴¹²

Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter får i uppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om fastställandet av identitet och andra identitetsfrågor. Skatteverket ska samordna arbetet. Skatteverket ska senast den 31 mars 2025 lämna en gemensam delredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartementet) om hur ett nationellt kompetenscentrum för identitetsfrågor eller motsvarande funktion kan inrättas vid någon av myndigheterna. Skatteverket ska senast den 30 september 2025 lämna en gemensam slutredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartementet). Redovisningen ska beskriva genomförda och planerade åtgärder för att stärka och upprätthålla kompetensen om identitetsfrågor hos myndigheterna.

⁴¹¹ Regeringsbeslut Fi2024/02213.

⁴¹² Regeringsbeslut Fi2024/02214.

Delegationens bedömning

En stärkt identitetsförvaltning skulle bidra positivt till samhällets arbete mot arbetslivskriminalitet. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utforma en säker och sammanhållen identitetsförvaltning. De av regeringen den 14 november 2024 beslutade uppdragen till myndigheterna kan bidra till att stärka identitetsförvaltningen, dock utan att förta behovet av en mer grundläggande översyn.

7 Hur bör arbetet mot arbetslivskriminalitet bedrivas framåt?

7.1 Inledning

Delegationen fick i sina ursprungliga direktiv, *bilaga 1*, i uppdrag att ta ställning till om, och i så fall hur, det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta långsiktigt inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer.

Genom tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, har delegationen även fått i uppdrag att analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter, samt att identifiera vilka myndigheter eller andra aktörer som inte har detta till uppgift i dag, men som i framtiden bedöms kunna agera effektivt för att bekämpa samhällsproblemen med arbetslivskriminalitet.

Dessa uppdrag handlar alla om hur samhällets arbete mot arbetslivskriminalitet ska bedrivas framåt och delegationen behandlar dem därför samlat i detta kapitel.

I kapitlet beskrivs delegationens uppdrag och hur delegationen har arbetat med att utföra dem. Vissa uppdrag bör kunna anses avslutade, medan andra kan och bör fortsätta långsiktigt. För dessa senare uppdrag ger delegationen förslag på hur de kan hanteras. Vissa uppdrag bedöms höra hemma inom myndighetsstrukturer som redan existerar eller är under uppbyggnad. I andra fall kan det finnas behov av nya lösningar.

En utgångspunkt för delegationens arbete har varit att ett effektivt arbete mot arbetslivskriminalitet kräver ett samarbete som inkluderar många samhällsaktörer. Som den svenska arbetsmarknadsmodellen är tänkt att fungera är det exempelvis givet att arbetsmarknadens

parter måste spela en avgörande roll. Delegationen ser därför behov av att redogöra för bedömningar även kring hur ett sådant bredare, samhälleligt arbete mot arbetslivskriminalitet kan organiseras och bedrivas framåt.

Detta kapitel bygger i viss mån vidare på bedömningar och förslag som redovisades i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14).

7.2 Delegationens arbete

Delegationen har haft uppdrag av varierande karaktär. I detta avsnitt redogörs för hur delegationen har arbetat med uppdragen och om de kan anses avslutade eller om de bör fortsätta långsiktigt. I avsnitt 7.3 beskrivs de bedömningar delegationen gör när det gäller former och organisation för de uppdrag som bör fortsätta långsiktigt.

7.2.1 Avslutade uppdrag

Några uppdrag har haft en sådan karaktär att de kan betraktas som avslutade. Det finns i dessa fall ingen anledning att resonera kring om och hur de kan fortsätta långsiktigt.

Delegationen redovisade ett förslag på en definition av arbetslivskriminalitet i en promemoria som överlämnades till regeringen i mars 2022. En definition sågs som en förutsättning för att kunna uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning. En inledande bedömning av omfattningen gjordes i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36). En fördjupad bedömning av omfattningen gjordes i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8).

I delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14) redovisade delegationen uppdraget om att utreda förutsättningarna för en myndighetssamverkan och att lämna nödvändiga författningsförslag.

Ursprungligen hade delegationen uppdraget att utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling, exempelvis genom användandet av indikatorer, och föreslå hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag avslutats. I tilläggsdirektiv fick delegationen i stället uppdraget att föreslå en befintlig myndighet, ett organ eller en annan aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling. Detta uppdrag redovisades i form av en promemoria som överlämnades till regeringen i juni 2024.¹

7.2.2 Uppdrag som bör fortsätta

Andra av delegationens uppdrag har en sådan karaktär att de enligt delegationen fortsatt bör vara del av samhällets arbete mot arbetslivskriminalitet.

Delegationen har haft regeringens uppdrag att ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan.

Det samlande och stödjande uppdraget har huvudsakligen bestått i arbetet i delegationen och i de grupper som funnits knutna till delegationen. Delegationen har även haft olika former av utbyte med en lång rad svenska aktörer. Vid sidan av möten med företrädare för de i samverkan ingående myndigheterna, andra myndigheter såsom Brottsförebyggande rådet (Brå) och Ekonomistyrningsverket (ESV), och partsorganisationer i berörda branscher, har delegationen även fört samtal med civilsamhällesorganisationer, kommuner och regioner. Det är delegationens uppfattning att dessa breda kontaktytor har bidragit till att föra arbetet mot arbetslivskriminalitet framåt. För att samhällets insatser mot arbetslivskriminalitet ska fortsätta utvecklas positivt är det viktigt att detta arbete på olika sätt tas vidare, både inom Regeringskansliet och hos de samverkande myndigheterna.

Som ett led i att verka samlande och stödjande har delegationen också haft uppdraget att samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och

¹ Komm2024/00075/A 2021:04-13.

motverka arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning.

Redovisningen av detta uppdrag har varit framträdande i samtliga betänkanden. Här kan särskilt nämnas kapitel 2 i SOU 2023:8 som behandlar arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige. Arbetet att samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt bör framåt kunna bli en del av uppdraget till de samverkande myndigheterna.

Ett nära relaterat uppdrag har varit att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser, såväl vad gäller gränsöverskridande som nationellt arbete, mot arbetslivskriminalitet från andra länder inom EU och EES samt på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige. Även detta uppdrag har redovisats återkommande i delegationens delbetänkanden och även i detta slutbetänkande. I SOU 2023:8 redogjorde delegationen för lärdomar från Danmark och Finland. I SOU 2024:14 beskrevs lärdomar från Belgien och det gränsöverskridande arbetet. Ytterligare exempel på framgångsrika arbetssätt beskrivs i detta slutbetänkande. Delegationen bedömer att arbetet med detta uppdrag har varit fruktbart. De fenomen som vi i Sverige kallar arbetslivskriminalitet finns på olika sätt i alla utvecklade länder. Sverige kommer även framåt att ha behov av att snabbt ta till sig lärdomar och effektiva lösningar från särskilt andra nordiska länder, men också övriga EU-länder. Arbetet på detta område bör därför fortsätta långsiktigt.

Uppdraget att undersöka och dra lärdom av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge, med särskilt fokus på arbetet med och insatserna inom den uppdaterade nationella strategin mot arbetslivskriminalitet och myndighetssamverkan inom ramen för de så kallade a-krimcentren, och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige redovisades i delegationens delbetänkande SOU 2022:36. Det finns fortsatt goda skäl för särskilt de samverkande myndigheterna att vara välinformerade om det norska arbetet. Norge har länge setts som föregångsland i arbetet mot arbetslivskriminalitet och har under åren sedan delegationen inrättades kontinuerligt fortsatt att förfina lagstiftning, organisation och arbetssätt.

Uppdraget att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet redovisades i delbetänkandet SOU 2024:14. Ansvaret för att säkerställa att myndighetssamverkan utvecklas i linje med uppställda mål ligger på regeringen. Delegationen bedömer att det finns ett behov av att regelbundet följa upp och analysera myndigheternas samverkan, som inte minst till följd av kraftiga resursförstärkningar kommer att fortsätta att utvecklas i snabb takt.

Särskilt om uppdragen i tilläggsdirektiv från 2024

I februari 2024 beslutade regeringen om ett antal nya uppdrag som redovisas i detta slutbetänkande, se *bilaga 5*.

Delegationen ska analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i vissa näringsgrenar. Delegationen ska också, utifrån ett avgränsat urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället, beskriva hur skadeverkningsarna drabbar samhället och vilka negativa samhällsekonomiska konsekvenser som uppstår. Dessutom ska delegationen föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna och de reglerade yrkena.

Det framstår som uppenbart att detta arbete måste fortsätta långsiktigt. Det finns grogrund för arbetslivskriminalitet i så gott som samtliga personalintensiva näringsgrenar. Delegationen har endast haft möjlighet att analysera specifika upplägg i en dryg handfull av dessa. Även vårt urval av reglerade yrken har av resursskäl varit begränsat. När det gäller effektiva åtgärder kommer regeringen ha ett återkommande behov av nya beslutsunderlag. Det bör påpekas att delegationens utrymme av tids- och resursskäl har varit begränsat också när det gäller att föreslå effektiva åtgärder. De förslag som redovisas i detta betänkande är på inget sätt uttömmande. På vissa områden har delegationen endast kunnat göra inledande överväganden och peka på att det kan finnas behov av ytterligare utredningar som ges i uppdrag att ta fram fullt ut genomarbetade förslag.

Uppdraget att kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i Sverige, med särskilt

fokus på hur arbetslivskriminaliteten används för att finansiera den kriminella ekonomin och hur den organiserade brottsligheten tillskansar sig andra orättmätiga fördelar inom näringslivet, bör också ses som långsiktigt. Det finns ett starkt behov av att fortsätta öka kunskapen inom detta område. I sammanhanget bör det nämnas att regeringen har gett Brå i uppdrag att studera hur bolag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön, inklusive hur dessa aktörer genom bolagen tillskansar sig offentliga medel. Uppdraget ska redovisas senast den 16 oktober 2025.²

Uppdraget att lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg, såsom utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden och sanktioner, som behövs för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet, har stora likheter med uppdraget att föreslå effektiva åtgärder. Argumenten för varför även detta arbete bör fortsätta långsiktigt är i princip desamma som för effektiva åtgärder.

Uppdraget att analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter kan i viss mån anses avslutat i och med detta slutbetänkande. Men även på detta område finns behov av att regeringen löpande följer och utvärderar vilka samarbetsformer som är lämpligast. Samma resonemang kan tillämpas på uppdraget att identifiera vilka myndigheter eller andra aktörer som inte har detta till uppgift i dag, men som i framtiden bedöms kunna agera effektivt för att bekämpa samhällsproblemen med arbetslivskriminalitet.

Som framgår ovan finns det många delar av delegationens arbete som bör fortsätta långsiktigt. *Hur* arbetet bör bedrivas framåt redovisas nedan. Först behandlas delegationens bedömningar om hur regeringen bör bedriva arbetet mot arbetslivskriminalitet framåt. Därefter behandlas hur de statliga myndigheterna och sedan hur andra samhällsaktörer bör bedriva det arbetet. Om Sverige ska nå framgång i arbetet mot arbetslivskriminalitet kommer det att kräva ett långsiktigt engagemang och arbete av ett brett spektrum av samhällsaktörer.

² Regeringsbeslut Ju2024/00843.

7.3 Hur regeringen bör bedriva arbetet framåt

7.3.1 Stärkt förmåga att utvärdera och analysera effekter av den breda kriminalpolitiken

Delegationens bedömning: Det finns behov av att stärka förmågan att utvärdera den samhällsekonomiska effektiviteten i kriminalpolitiken i bred bemärkelse. Regeringen bör överväga att utveckla Brås uppdrag i denna riktning.

Skälen för delegationens bedömning: Sverige lägger allt större resurser på kriminalpolitiken i bred bemärkelse. Exempelvis förväntas utgifterna inom rättsväsendet mellan 2023 och 2027 att öka från cirka 70 miljarder kronor till cirka 100 miljarder kronor.³ Till detta kommer satsningar inom andra politikområden, exempelvis de ökade resurserna till det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det finns ett starkt behov av mer kunskap om vilka brottsförebyggande och brottsbekämpande åtgärder som är samhällsekoniskt mest effektiva mot bland annat arbetslivskriminalitet.

Från 2013 och framåt har stora satsningar gjorts på att förstärka Brås roll som rättsväsendets kunskapscentrum och myndighetens stöd och samordning i det brottsförebyggande arbetet.⁴

I instruktionen till myndigheten uttrycks det att Brå ska bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt till att främja brottsförebyggande arbete. Myndigheten ska också bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat genom att identifiera angelägna utvecklingsområden för rättsväsendet och för det brottsförebyggande arbetet, samt att baserat på kunskap framtagen av myndigheten och på annan nationell och internationell kunskap ge regeringen, rättsväsendets myndigheter och brottsförebyggande aktörer underlag för åtgärder och prioriteringar.⁵

Brås uppdrag skiljer sig från det som andra, mer renodlat utvärderande myndigheter har. Brås utvärderingsverksamhet är till stor del uppdragsstyrd. Brå har också en rådgivande och främjande roll

³ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 4 s. 6.

⁴ Regeringsbeslut Ju2019/02929/KRIM.

⁵ Förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

och ansvarar även för delar av den officiella statistiken samt för att initiera forskning.

Enligt Analys- och utvärderingsutredningens betänkande *Analys- och utvärderingar för effektiv styrning* (SOU 2018:79) är Brås analyser och utvärderingar i hög grad inriktade på att ta fram kunskap som ska stödja andra myndigheters verksamhet. Myndigheten är mer ett centrum för uppföljnings-, forsknings- och utvecklingsverksamhet än en analys- och utvärderingsmyndighet med inriktning på att ta fram beslutsunderlag till regeringen. Brå har ett mer allmänt uppdrag att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området. Vidare har myndigheten till uppgift att bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat, bland annat genom att ge metodstöd till myndigheter och andra aktörer. En genomgång av Brås rapporter visar att myndigheten i liten utsträckning tar fram underlag med regeringen som huvudsaklig mottagare och som regeringen kan använda som beslutsunderlag i sin styrning av Polismyndigheten eller andra myndigheter inom det kriminalpolitiska området.⁶ För Brå anges inte uppgifterna att analysera och utvärdera effekter uttryckligen i instruktionen. Brå har inte heller uppgiften att analysera genomförandet, följa utvecklingen i förhållande till målen, bedriva omvärldsanalys, utveckla analys- och utvärderingsmetoder eller att sammanställa och tillgängliggöra forskningsöversikter.⁷

Utredningen om en översyn av mindre myndigheters organisering (Fi 2023:08) fick i februari 2024 tilläggsdirektiv om att analysera hur de befintliga analys- och utvärderingsmyndigheterna kan organiseras i färre myndigheter som kan genomföra fristående analys och utvärdering på uppdrag av regeringen eller på eget initiativ och som dels tillsammans täcker in samtliga områden där det finns ett behov av fristående analys och utvärdering, dels har kapacitet att analysera och utvärdera större reformer. I tilläggsdirektiven konstateras att Analys- och utvärderingsutredningens kartläggning och analys i betänkandet *Analys- och utvärderingar för effektiv styrning* (SOU 2018:79) i huvudsak fortfarande är relevant samtidigt som det konstateras att utredningen vid utformningen av sina förslag inte i tillräcklig omfattning tagit hänsyn till de skilda förutsättningar

⁶ SOU 2018:79, s. 164.

⁷ SOU 2018:79, s. 178.

som finns inom olika utgiftsområden. Det konstateras i tilläggsdirektiverna också ha skett en utveckling sedan utredningen överlämnade sitt betänkande och förslagen bedömdes inte i alla delar längre vara aktuella. Utredningen om en översyn av mindre myndigheters organisering ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2025.⁸

En intressant jämförelse är Myndigheten för totalförsvarsanalys, vars uppdrag är att följa upp utvecklingen av totalförsvaret i förhållande till det övergripande målet för totalförsvaret, liksom att analysera och utvärdera effektiviteten i genomförandet av den politiska inriktningen och kostnadseffektiviteten i statliga insatser inom totalförsvaret.⁹

Delegationen gör bedömningen att regeringen bör överväga att utveckla Brås uppdrag i syfte att stärka förmågan att utvärdera och analysera den samhällsekonomiska effektiviteten av de allt större resurser som läggs på att motverka brottslighet, däribland de kriminaliserade förfarandena inom arbetslivskriminaliteten.

7.3.2 Forskning och kunskapshöjande insatser

Delegationens bedömning: Behovet av kunskapshöjande insatser är fortsatt stort. Till viss del kan detta behov tillgodoses genom ett utvidgat och utvecklat uppdrag till myndigheterna i samverkan, men regeringen bör överväga ytterligare åtgärder.

Skälen för delegationens bedömning: Delegationen har haft ett kunskapshöjande uppdrag som bland annat har bestått i att förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och sprida kunskap om internationella erfarenheter. De fenomen och upplägg som samhället behöver motverka är dock inte på något sätt statiska. Även om delegationen har bidragit till att stärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige finns det alltjämt behov av fortsatt kunskapsinhämtning samt att snabbt kunna ta till sig lärdomar och effektiva lösningar från särskilt andra länder. Arbetet på detta område bör därför fortsätta långsiktigt. Till viss del kan det göras genom uppdrag till de samverkande myndigheterna. I delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion*,

⁸ Dir. 2024:23.

⁹ Förordningen (2022:1768) med instruktion för Myndigheten för totalförsvarsanalys.

lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14) har delegationen till exempel pekat på att ett förstärkt kansli hos den samordnande myndigheten skulle kunna bidra till att täcka detta behov.

Samtidigt kan det konstateras att i en jämförelse med våra grannländer framstår de resurser som läggs på forskning och kunskaps-höjande åtgärder på detta område som mycket små. I vissa andra länder har arbetet med att skapa ytterligare kunskap om liknande problem pågått länge och det finns särskilda aktörer som fokuserar på forskning och analys av området. Ett konkret exempel är det arbete som genomförs av Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI). Institutet har tagit fram ett stort antal publikationer och vägledningar rörande bland annat arbetskraftsexploatering.¹⁰ Delegationen har fått bilden att HEUNI har spelat en viktig roll i arbetet mot arbetskraftsexploatering i Finland.

Andra viktiga institutioner som har kunskapshöjande funktioner är Enheten för utredning av grå ekonomi inom den finska Skatteförvaltningen som producerar och sprider information om grå ekonomi och bekämpningen av den.¹¹ I Norge finns ett särskilt samarbetscenter mellan ett antal myndigheter (Politiet, Skatteetaten, Økokrim, Tolletaten, NAV och Arbeidstilsynet) under namnet NTAES. Syftet med samarbetscentret är att underlätta nyttjandet av den samlade analys- och underrättelseinformation som dessa myndigheter besitter i arbetet mot ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet. NTAES ska utarbeta ett kunskapsbaserat underlag för myndigheternas egna och myndighetsgemensamma prioriteringar. I Sverige finns inte någon direkt motsvarighet till någon av dessa institutioner.

I och med den forsknings- och innovationspolitiska propositionen 2020 inrättades ett nationellt forskningsprogram om brottslighet. I propositionen pekade regeringen bland annat på behovet av att öka kunskapen om kriminalitetens orsaker och att stärka förmågan att förebygga och bekämpa brott.¹² I den forsknings- och innovationspolitiska propositionen från 2024 förstärks resurserna till detta program ytterligare. Regeringen pekar bland annat på be-

¹⁰ HEUNI:s verksamhet beskrivs mer utförligt i delegationens delbetänkande SOU 2023:8.

¹¹ Se närmare SOU 2023:8.

¹² Prop. 2020/21:60 s. 132.

hovet av ökad kunskap om hur företag och andra juridiska personer används som brottsverktyg, liksom om bidragsbrott och oseriösa aktörers utnyttjande av olika delar av välfärdssystemen och kopplingen till organiserad brottslighet. Den höga förändringstakten på det kriminalpolitiska området innebär också att det finns ett behov av att de reformer som nu genomförs utvärderas.¹³ Inom ramen för delegationen har det konstaterats att det kan vara värdefullt med riktade utlysningar mot just arbetslivskriminalitet då det fortsatt finns ett stort behov av kunskap inom området och då området har tydliga särdrag jämfört med annan brottslighet.¹⁴

I den promemoria där delegationen redovisar uppdraget att ge förslag på en aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling görs bedömningen att ESV och Statskontoret har bäst förutsättningar, i termer av kompetens och tidigare erfarenheter, men att ESV sammantaget är den aktör som är bäst lämpad. Delegationen anser att metoden kommer att behöva utvecklas i nära samarbete med särskilt de samverkande myndigheterna, men kan även med fördel förankras med andra myndigheter, såsom Brå, och andra aktörer, såsom företrädare för parterna på arbetsmarknaden.

Av budgetpropositionen för 2025 framgår att regeringen avser att slå samman ESV och Statskontoret genom att Statskontorets befintliga uppgifter överförs till och inordnas i ESV. Organisationsförändringen ska träda i kraft den 1 januari 2026.¹⁵ Vidare beslutade regeringen den 5 december 2024 att ge Utbetalningsmyndigheten i uppdrag att förbereda ett inordnande av ESV:s uppgifter enligt förordningen (2021:633) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Inordnandet av uppgifterna ska vara genomfört den 1 januari 2026.¹⁶ Som skäl för beslutet anger regeringen att kunskap och kompetens i dessa frågor bör samlas hos Utbetalningsmyndigheten, vars kärnuppdrag är att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I januari 2025 beslutade regeringen att Södertörns högskola får i uppdrag att utarbeta en metod för att följa upp effekterna av arbetslivskriminalitet i samhället över tid. Uppdraget ska genomföras i samarbete med de myndigheter som på regeringens uppdrag samverkar

¹³ Prop. 2024/25:60 s. 117.

¹⁴ Jämför även SOU 2024:14, s. 234 f.

¹⁵ Prop. 2024/25:1 utg.omr 2 s. 66–67.

¹⁶ Regeringsbeslut Fi2024/02407.

i arbetet mot arbetslivskriminalitet, ett urval av kommuner och regioner, arbetsmarknadens parter samt andra relevanta aktörer.¹⁷ I uppdraget ingår att ta fram och utveckla indikatorer och föreslå kompletterande kvalitativa mått, att vid behov inhämta nya nödvändiga data, att göra en första redovisning av arbetslivskriminalitetens utveckling över tid, samt att föreslå hur och av vem metoden ska förvaltas. En delredovisning av uppdraget ska lämnas senast den 2 juni 2025 och en slutredovisning senast den 1 juni 2026. Till bakgrunden hör att Södertörns högskola sedan september 2024 driver initiativet Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB), som syftar till att stärka Sveriges förmåga att bekämpa den kriminella ekonomin, stärka kapaciteten att utreda ekonomisk brottslighet samt att främja tvärsektoriell samverkan mellan relevanta samhällsaktörer, se närmare i avsnitt 7.5.1. SMOB tycks alltså kunna bidra till att täcka en del av det fortsatta behovet av kunskapshöjande insatser.

Även om arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet delvis är överlappande fenomen är det dock viktigt att kunskapshöjande insatser fortsatt är inriktade också på just arbetslivskriminalitet, då det annars finns en risk för att vissa perspektiv skulle kunna gå förlorade. Arbetslivskriminalitet präglas av att verksamheten rubbar och åsidosätter de grundläggande villkoren på arbetsmarknaden. Att svensk arbetsmarknad fungerar på ett sätt som medför att ingen blir utnyttjad och att konkurrensen sker på sunda villkor är ett viktigt samhällsintresse, och fenomen som hotar detta intresse bör bekämpas med utgångspunkt i arbetsmarknadens villkor.

7.3.3 Inrätta en samordningsfunktion i Regeringskansliet

Delegationens bedömning: Delegationen bedömer att det i Regeringskansliet bör inrättas en särskild samordningsfunktion för samverkan mot arbetslivskriminalitet. Samordningsfunktionen bör ta över det samlande och stödjande arbetet gentemot de samverkande myndigheterna.

¹⁷ Regeringsbeslut A2024/00857.

Skälen för delegationens bedömning: Delegationen gjorde i SOU 2024:14 bedömningen att regeringens styrning av samverkan mot arbetslivskriminalitet bör förbättras i flera avseenden. Bland annat föreslog delegationen, för en tydligare och mer långsiktig styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet, att det ska skrivas in i de samverkande myndigheternas instruktioner att de ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. En sådan förändring trädde i kraft den 1 januari 2025. Delegationen bedömde vidare att styrningen av samverkan bör ske mer samordnat, i syfte att uppnå större tydlighet och effektivitet. En särskild samordningsfunktion, bedömde delegationen, bör inrättas i Regeringskansliet.¹⁸ Delegationens bedömning kvarstår.

De myndigheter som ingår i samverkan hör till fyra olika departement: Arbetsmarknadsdepartementet (Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Jämställdhetsmyndigheten), Finansdepartementet (Skatteverket), Justitiedepartementet (Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten) och Socialdepartementet (Försäkringskassan). Arbetet mot arbetslivskriminalitet är, precis som arbetet med andra tvärsektoriella frågor, komplext och utmanande. Det är svårt och tidsödande för myndigheterna att hantera styrsignaler när Regeringskansliet inte är tillräckligt samordnat. Det är särskilt samordningen mellan de olika departementen som behöver utvecklas. Det handlar framför allt om att de styrsignaler som framkommer i instruktioner, regleringsbrev och beslut måste vara synkroniserade med de styrsignaler som förmedlas i myndighetsdialoger och vid informella kontakter.¹⁹

Som delegationen har redogjort för i SOU 2024:14 har regeringen hanterat frågan om tvärsektoriell styrning på olika sätt. Ibland har man inrättat en särskild samordningsfunktion (till exempel kansliet mot felaktiga utbetalningar vid Finansdepartementet) eller ett råd (till exempel Digitaliseringsrådet) som får ansvar för att samordna och följa upp arbetet med en tvärsektoriell fråga inom Regeringskansliet. I vissa fall har Regeringskansliet utsett en enhet vid ett departement (till exempel Jämställdhetsenheten) med ett särskilt uppdrag att samordna arbetet med en tvärsektoriell fråga. I flera fall har regeringen inrättat myndigheter som tilldelas ett sammanhållet

¹⁸ SOU 2024:14, s. 252.

¹⁹ SOU 2024:14, s. 252.

ansvar i förvaltningen i arbetet med en tvärspektoriell fråga (exempelvis Jämställdhetsmyndigheten för genomförandet av jämställdhetspolitiken och Myndigheten för digital förvaltning för förvaltningens digitalisering). Regeringen beslutade i december 2022 att tillsätta rådet mot organiserad brottslighet, i syfte att stärka och effektivisera det samlade arbetet mot den organiserade brottsligheten.

Delegationen analyserade i delbetänkandet SOU 2024:14 vilken typ av samordning som är bäst lämpad för samverkan mot arbetslivskriminalitet. Delegationen gör fortsatt bedömningen att en samordningsfunktion inom Regeringskansliet är att föredra. I delegationens expertgrupp har frågan om en särskild interdepartemental arbetsgrupp, eventuellt med tillhörande statssekreterargrupp, lyfts fram som ett alternativ. Delegationen har berört frågan i tidigare betänkanden och bedömer alltså att grupper av detta slag framför allt fyller en funktion i samband med kortsiktiga situationer där snabba beslutsvägar är nödvändiga. Samverkan mot arbetslivskriminalitet är inte av en sådan karaktär och delegationen bedömer att det i detta fall vore mer effektivt med ett särskilt kansli med ansvar för frågan inom Regeringskansliet. Samordningsfunktionen kan antingen vara placerad vid ett sakdepartement, företrädesvis Arbetsmarknadsdepartementet, eller vid Statsrådsberedningen.

Som delegationen redogjort för i SOU 2024:14 finns det hos bland andra myndigheterna i samverkan synpunkter på Regeringskansliets organisation kopplat till frågor om arbetskraftsexploatering, där man menar att en bakgrund till de bristande resultaten delvis kan bero på frågans organisation inom Regeringskansliet. Frågan kan sägas delas mellan olika enheter inom framför allt Justitiedepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Utrikesdepartementet. Inget departement eller enhet har ett övergripande ansvar för frågor om arbetskraftsexploatering vilket blir till nackdel för frågans framdrift. Även i förhållande till denna del av arbetslivskriminaliteten skulle enligt delegationens mening en särskild samordningsfunktion inom Regeringskansliet kunna spela en viktig roll.

7.3.4 En annan myndighet bör vara rapportör för människohandel

Delegationens bedömning: Funktionen som rapportör för människohandel bör flyttas till en myndighet som inte arbetar operativt med frågorna.

Skälen för delegationens bedömning: Polismyndigheten är nationell rapportör för människohandel. Senast den 15 december varje år ska myndigheten till Regeringskansliet redovisa uppgifter från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige. Myndigheten ska även lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.²⁰

Enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och EU:s så kallade människohandelsdirektiv ska det i varje land finnas en nationell rapportör för arbetet mot människohandel.²¹ Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, har återkommande kritiserat hur Sverige har valt att organisera rapportörfunktionen, eftersom rapportören enligt konventionen ska vara oberoende från den operativa verksamheten.²² EU:s människohandelsdirektiv innehåller däremot ingen uppmaning om att den nationella rapportören ska vara oberoende.

Regeringen har som svar på denna kritik framfört att den nuvarande ordningen fungerar väl och att den nationella rapportören agerar oberoende i sin roll. Att rapportören finns på Polismyndigheten säkerställer enligt regeringen ett bra informationsflöde, tillgång till sekretessbelagd information och underrättelser, samt tillgång till nyckelpersoner på myndigheter och organisationer. I sammanhanget har regeringen också fört fram argumentet att svenska myndigheter är operativt oberoende och inte kan motta instruktioner av politisk natur.²³

Delegationen har i tidigare betänkanden beskrivit hur andra länder har valt att organisera rapportörfunktionen. I Belgien upprätthålls

²⁰ 14 § förordningen (2022:178) med instruktion för Polismyndigheten.

²¹ Artikel 19 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF och artikel 29 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

²² GRETA (2003), s. 10.

²³ GRETA (2019), s. 17.

denna funktion av Myria, en offentlig institution som är fristående från både det operativa och det politiska arbetet mot människohandel.²⁴ I rollen som oberoende nationell rapportör gör Myria bland annat bedömningar av hur människohandeln utvecklas, utvärderar resultaten av åtgärder på området och samlar in statistik i samarbete med myndigheter och organisationer i civilsamhället.

I Finland är Diskrimineringsombudsmannen oberoende rapportör för arbetet mot människohandel. Rapportören följer bland annat upp hur internationella förpliktelser avseende människohandel uppfylls och hur verkkningsfull den nationella lagstiftningen är. Rapportören har vart fjärde år möjlighet att rapportera direkt till Finlands riksdag och lägga fram rekommendationer.²⁵

Delegationen gör bedömningen att rapportörsfunktionerna i Belgien och Finland har bidragit till att dessa länder har ett relativt framgångsrikt arbete mot människohandel. Det finns anledning för Sverige att lära av detta. Delegationen gör också bedömningen att rapportörsfunktionen bör föras över till en myndighet som inte arbetar operativt med människohandelsfrågor. Regeringen anser i andra sammanhang att det är lämpligt att analys och utvärdering av en myndighets arbete inte görs av samma myndighet. De skäl som har legat bakom regeringens bedömning bör vara giltiga även här.

Delegationen har inte haft möjlighet att göra en fullständig genomlysning av vilka myndigheter som skulle kunna vara lämpliga att inneha rapportörsfunktionen i det fall regeringen beslutar att flytta den. Institutet för mänskliga rättigheter framstår dock som ett tänkbart alternativ.

7.3.5 Myndigheter och andra aktörer som kan bidra mer till att bekämpa arbetslivskriminalitet

Delegationens bedömning: De senaste åren har det skett stora förändringar för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet. Det finns alltså ett behov hos de samverkande myndigheterna att fokusera på att etablera välfungerande samverkansformer mellan de myndigheter som ingår i samverkan. Det talar emot att låta fler myndigheter få i uppdrag att ingå i samverkan mot

²⁴ SOU 2024:14, s. 396 f.

²⁵ SOU 2023:8, s. 269 f.

arbetslivskriminalitet. Dock finns det starka skäl att i hög grad involvera Transportstyrelsen.

Upphandlingsmyndigheten har potential att ge mer stöd till upphandlande organisationer. Även länsstyrelserna borde kunna bidra mer till arbetet mot arbetslivskriminalitet utifrån bland annat uppdraget att stödja den regionala samordningen av det brottsförebyggande arbetet.

Skälen för delegationens bedömning

Fler myndigheter har möjlighet att på olika sätt bidra i arbetet

I SOU 2024:14 gjorde delegationen en analys av myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, och bedömde att de myndigheter som i dag ingår i samverkan fortsatt bör göra det. Delegationen beskrev också hur vissa av de samverkande myndigheterna har en potential att bidra mer i samverkan, däribland Migrationsverket, jämfört med i dag.²⁶ Delegationen beskrev också hur vissa myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen, på senare tid har kommit att avsätta allt mer resurser för regeringsuppdraget. Som framgår av avsnitt 6.11.4 har dock Arbetsförmedlingen efterlyst flera författningsändringar, bland annat om kontrollbesök och oanmälda kontrollbesök.²⁷

Delegationen bedömde vidare att fler myndigheter har möjlighet att på olika sätt bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet. De myndigheter som nämndes var Bolagsverket, Boverket, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, Transportstyrelsen, Upphandlingsmyndigheten och Utbetalningsmyndigheten. Delegationen förordade dock att de samverkande myndigheterna själva bör fatta beslut om samarbete med myndigheter som inte ingår i den av regeringen beslutade samverkan.

Delegationen gör i princip fortsatt samma bedömning. De i samverkan ingående myndigheterna har behov av att konsolidera arbetet

²⁶ I sammanhanget kan nämnas att i Migrationsverket (2024) framgår att linjeorganisationen inom verket saknar en författningsreglerad rätt att delta i arbetsplatsinspektioner. I yttrandet framför Migrationsverket även att uppdraget att genomföra efterkontroller av arbetsställstånd hade underlättats om Migrationsverket vid kontrollbesök på arbetsplatsen haft möjlighet att kontrollera aktuell och historisk personalliggare, lönelistor m.m.

²⁷ Dessa frågor ingår i det uppdrag som Utredningen (A 2023:01) om förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten har att överväga. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 13 juni 2025.

med det nuvarande regeringsuppdraget, som handlar om att fortsätta att brett bedriva och utveckla arbetet mot arbetslivskriminalitet och arbetet vid de regionala centren mot arbetslivskriminalitet (AKC), utifrån respektive myndighets kompetensområde. Regeringsuppdraget anger också att myndigheterna vid behov ska samarbeta med andra berörda aktörer som till exempel myndigheter, arbetsmarknadens parter och kommuner för att än mer effektivt bekämpa arbetslivskriminalitet.²⁸

Företrädare för transportbranschen har lyft behovet av att Transportstyrelsen får en tydligare roll i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Transportstyrelsen omfattas inte av de förbättrade möjligheter till informationsutbyte som har uppstått till följd av lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (LUFFA-lagen). I förhållande till samverkan med Transportstyrelsen har därför en ny generell sekretessbrytande bestämmelse mellan myndigheter, så som har föreslagits i betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter* (SOU 2024:63), stor potential att underlätta arbetet.²⁹

Delegationen vill även särskilt lyfta fram att Upphandlingsmyndigheten har potential att bidra ytterligare i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Upphandlingsmyndigheten upplever att upphandlande organisationer vill ha mer stöd kring hur man ska motverka arbetslivskriminalitet. Det är Upphandlingsmyndighetens uppfattning att förstärkt stöd från myndigheten – utarbetat i samverkan med andra aktörer – skulle göra skillnad. Delegationen delar bedömningen. Upphandlingsmyndigheten har äskat medel för detta i budgetunderlaget för 2025–2027.³⁰

Delegationen vill även lyfta fram att länsstyrelserna har flera uppdrag som är relevanta i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Varje länsstyrelse har bland annat i uppdrag att stödja den regionala samordningen av det brottsförebyggande arbetet. Länsstyrelserna har också viktiga tillsynsuppgifter som borde kunna vara relevanta i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det kan även nämnas att i varje

²⁸ Regeringsbeslut A2024/01109.

²⁹ Se kapitel 6.8.

³⁰ Upphandlingsmyndigheten (2024a), s. 31.

länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om bland annat människohandel och att de delfinansierar regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel.³¹ Länsstyrelserna borde kunna bidra mer till arbetet mot arbetslivskriminalitet utifrån särskilt dessa uppdrag.

7.4 Hur de samverkande myndigheterna bör bedriva arbetet framåt

7.4.1 Inledning

Delegationen har utförligt behandlat myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet och vilka utvecklingsområden som finns i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14). Som delegationen har lyft fram i kapitel 6 krävs för att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska vara effektivt en tydlig och långsiktig styrning från inte bara regeringen utan också från de samverkande myndigheternas ledningar och att de verktyg som finns faktiskt används. Informationsutbyte, kontroller, uppföljning och metodutveckling är avgörande komponenter i ett framgångsrikt arbete mot arbetslivskriminalitet. Delegationen konstaterade i SOU 2024:14 att vissa uppdrag till myndigheterna inte hade utförts, och det finns enligt delegationens mening skäl att återigen lyfta dessa utvecklingsområden särskilt.

7.4.2 Behovet av informationsinsatser behöver tillgodoses

Delegationens bedömning: Behovet av informationsinsatser riktade till utsatta arbetstagare är fortsatt stort.

Skälen för delegationens bedömning: I SOU 2024:14 gjorde delegationen bedömningen att de samverkande myndigheternas uppdrag med informationsinsatser i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns

³¹ Se 2 § förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor. Se även SOU 2024:14, s. 178 f.

inte hade fullgjorts. Delegationen bedömde också att det fortsatt fanns ett stort behov av att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.

I september 2024 genomförde de samverkande myndigheterna en riktad informationskampanj till personer som riskerar att utnyttjas, eller har blivit utnyttjade på arbetsmarknaden. Kampanjens syfte var att sprida information om de rättigheter som finns för de som arbetar i Sverige. Kampanjen består av annonser som är på engelska, polska, rumänska och ukrainska och som syntes på Facebook och Youtube mellan den 9 och 22 september 2024.³² Den riktade informationskampanjen var värdefull, men naturligtvis inte tillräcklig.

Behovet av ytterligare målgruppsanpassade informationsåtgärder för att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet är alltjämt stort och ytterligare insatser behöver prioriteras. Det är sannolikt att dessa behov kommer att finnas under överskådlig tid.

7.4.3 Arbetet mot arbetskraftsexploatering måste prioriteras

Delegationens bedömning: Myndigheternas samarbete behöver fortsatt utvecklas för att slå hårdare mot arbetskraftsexploatering.

Skälen för delegationens bedömning: I SOU 2024:14 gjorde delegationen ett flertal bedömningar av myndigheternas arbete mot människohandel och människoexploatering. Myndigheterna bedömdes inte ha kommit tillräckligt långt i att utveckla sina arbets sätt för att motverka och förebygga sådan arbetslivskriminalitet som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering. Delegationen vidhåller dessa bedömningar.

Jämställdhetsmyndigheten gör utifrån en analys av två forskningsstudier om hur människohandels- och människoexploateringsbrotten tillämpas bland annat rekommendationen att Polismyndigheten behöver säkerställa att specialistkunskap finns i hela landet för att

³² <https://skatteverket.se/omoss/pressochmedia/nyheter/2024/nyheter/informationskampanj-tilllutsattaarbetstagare.5.1b39a64a1919eabb4886f3.html/>. Hämtad 2025-01-25.

framgångsrikt kunna genomföra utredningar.³³ I sammanhanget bör också nämnas att flera av myndigheterna i samverkan har påtalat ett behov av ökad kompetens inom detta område. Här fyller Jämställdhetsmyndigheten, som upprätthåller funktionen som nationell samordnare för arbetet mot människohandel för alla ändamål, en viktig roll.

I sammanhanget kan också nämnas att delegationen i ett delbetänkande har lämnat ett antal förslag riktade till regeringen, till exempel att det ska framgå av Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets instruktioner att myndigheterna ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.³⁴ Denna bedömning kvarstår alltså.

7.4.4 Återkommande rapport kan få nyckelroll

Delegationens bedömning: En del i det fortsatta arbetet med det kunskapshöjande uppdrag som delegationen har haft bör bestå i att de samverkande myndigheterna lämnar en återkommande rapport, i vilken det redogörs för dels vilka förändringar som har observerats när det gäller fenomen, upplägg och branscher, dels vilka eventuella internationella erfarenheter som myndigheterna har tagit del av. I en sådan rapport bör myndigheterna även redogöra för eventuella ytterligare behov av åtgärder som de har identifierat. Rapporten bör tas fram av den samordnande myndigheten i samråd med övriga myndigheter i samverkan och efter dialog med bland andra arbetsmarknadens parter.

Skälen för delegationens bedömning: I september 2024 beslutade regeringen om en förlängning och ändring av myndighetsuppdraget om samverkan mot arbetslivskriminalitet.³⁵ Uppdraget ska årligen och senast den 31 mars 2025, 2026 och 2027 redovisas av Arbetsmiljöverket till Regeringskansliet. Redovisningen ska tas fram tillsammans med övriga myndigheter som omfattas av uppdraget. Redovisningen ska avse resultatet av den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet under föregående år. En

³³ Jämställdhetsmyndigheten (2024a), s. 13.

³⁴ SOU 2024:14, s. 189 f.

³⁵ Regeringsbeslut A2024/01109.

dialog ska föras med Regeringskansliet om formen för redovisningen.

Delegationen bedömer dock att det i tillägg till den årliga redovisningen av samverkan finns behov av att myndigheterna återkommande, exempelvis vartannat eller vart tredje år, lämnar en fylligare rapport som mer ingående beskriver förändringar vad gäller fenomen, upplägg, branscher, liksom internationella erfarenheter. I rapporten bör myndigheterna även redogöra för ytterligare behov av åtgärder som de har identifierat. Det är av stor betydelse att regeringen löpande har ett bra beslutsunderlag om vilka ytterligare åtgärder, exempelvis i form av ny lagstiftning, som behövs för att de mål som regeringen har på området ska kunna uppnås.

På vissa områden har regeringen beslutat om en särskild ordning för hur detta ska gå till. Ekonomistyrningsverket ska senast den 15 september varje år föreslå vilka åtgärder som bör vidtas i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.³⁶ I sammanhanget kan också nämnas att när det gäller penningtvätt publiceras regelbundet nationella riskbedömningar som illustrerar Sveriges utmaningar på området.

En sådan återkommande rapport som delegationen här förordar skulle dels bidra till att fortsätta arbetet med det kunskapshöjande uppdrag delegationen har haft, dels utgöra en viktig källa till ytterligare åtgärder från regeringens sida. Rapporten bör förslagsvis tas fram av den samordnande myndigheten i samråd med övriga myndigheter i samverkan och efter dialog med arbetsmarknadens parter, kommuner, regioner och andra aktörer med stora kunskaper på området. Uppgiften skulle med fördel kunna anges i den samordnande myndighetens instruktion.

³⁶ 12 § förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

7.5 Hur andra samhällsaktörer bör bedriva arbetet framåt

7.5.1 Fortsätt utveckla samarbetet mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter

Delegationens bedömning: Arbetsmarknadens parter har en viktig roll när det gäller att motverka och förebygga arbetslivskriminalitet. Det finns goda förutsättningar för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter. Det samråd som i dag sker inom vissa branscher har stor potential men även flera utvecklingsområden.

Det är viktigt att de samverkande myndigheterna fortsätter att utvidga samrådet till åtminstone de branscher som analyseras i detta betänkande.

Skälen för delegationens bedömning

Bakgrund

I delegationens tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, anges att genom den svenska arbetsmarknadsmodellen har arbetsmarknadens parter nyckelroller i arbetet för sunda förhållanden på arbetsmarknaden som ger seriösa företag möjligheter att konkurrera på rättvisa villkor och som bidrar till att bekämpa utvecklingen av arbetslivskriminalitet. Regeringen konstaterar i tilläggsdirektiven också att detta arbete behöver kunna gå hand i hand med det myndighetsgemensamma arbetet för att motverka denna form av kriminalitet.

I delegationens ursprungliga direktiv, *bilaga 1*, anges att arbetsmarknadens parter bland annat genom sin branschkunskap har en särskild förståelse för utvecklingen och omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Dessutom kan även exempelvis företag och branschorganisationer agera för att minska risken för arbetslivskriminalitet. Delegationen har i uppdrag att analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter.

Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet träffade under hösten 2021 en överenskommelse om samverkan med

Svenskt Näringsliv och LO. Centralt beslutades att inrätta en nationell strategisk grupp bestående av representanter från båda organisationerna och deltagande myndigheter. Myndigheterna, LO och Svenskt Näringsliv valde ut byggbranschen som pilotbransch för samverkan på branschnivå. Arbetet utvidgades sedan till städbranschen genom att det inrättades ett partssamråd i vilket berörda partsorganisationer och myndigheter deltar. Ett arbete pågår med att etablera samverkan på regional nivå och att bredda det till fler branscher, såsom transportbranschen.

Som delegationen konstaterar i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14) har samrådet skapat förutsättningar för bättre kontaktytor mellan myndigheterna och parterna och samrådet inom såväl byggbranschen som städbranschen förefaller ha varit uppskattat av såväl myndigheter som partsorganisationer. Som delegationen tidigare har uppgett finns en önskan från även andra centralorganisationer, såsom TCO, att involveras mer i arbetet.

Som delegationen har behandlat närmare i SOU 2024:14 finns ett särskilt statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja arbetet mot arbetslivskriminalitet. Syftet med statsbidraget är att främja att arbetsmarknadens parter deltar i att utveckla metoder för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet. Delegationen bedömde att Arbetsmiljöverket bör verka för ett ökat nyttjande av de medel som avsatts för statsbidraget och dessutom att regeringen bör överväga att göra det möjligt att lämna statsbidrag för längre än ett år i taget samt att bredda ändamålet för vilket statsbidraget får användas.³⁷

Förhållandena skiljer sig åt mellan olika branscher

Förutsättningarna för en utökad samverkan mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter har på många sätt förbättrats under senare år. Som delegationen har redogjort för i SOU 2023:8 har arbetet mot arbetslivskriminalitet nått längre i vissa branscher. Inom vissa branscher, där kanske bygg, städ och

³⁷ SOU 2024:14, s. 219.

transport kan nämnas, tycks finnas en växande samsyn om problembilden men också när det gäller lämpliga åtgärder.

Byggbranschen har av olika aktörer pekats ut som den bransch som har högst risk för arbetslivskriminalitet. Samtidigt är det en av de branscher som har kommit längst när det gäller initiativ för att motverka arbetslivskriminalitet. I byggbranschen föreligger i allt högre grad en gemensam problembild och samsyn gällande vilka typer av åtgärder som kan behöva vidtas, inte minst bland parterna på arbetsmarknaden. Ett exempel på detta är Byggmarknadskommisionen som tillsattes 2020 av branschorganisationer, arbetstagarorganisationer, företag med flera inom byggbranschen. Kommissionen hade i uppdrag att kartlägga och föreslå åtgärder för att komma till rätta med olagliga och på andra sätt ohederliga upplägg som syftar till att skaffa sig konkurrensfördelar genom att utnyttja arbetstagare och lura det allmänna.

Som delegationen har redogjort för i kapitel 4 kan det även särskilt beträffande transport- och städbranschen sägas finnas en relativt stor samsyn när det gäller problembilden i respektive bransch och i viss mån även behovet av åtgärder. Från städbranschen kan till exempel nämnas att det, utöver den samverkan som sker mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter, pågår ett antal parts-gemensamma projekt i syfte att motverka olika former av arbetslivskriminalitet. Enligt den bild som delegationen har fått förefaller samarbetsklimatet för att agera mot dessa fenomen vara gott.

Inom jord- och skogsbruk förefaller dock situationen vara en annan, där GS-facket och Gröna arbetsgivare på väsentliga punkter har olika bild av såväl förekomsten av arbetslivskriminalitet inom branschen som behovet av åtgärder.

Delegationen gjorde i SOU 2024:14 bedömningen att den typ av samråd som i dag sker inom bygg- och städbranscherna bör fördjupas och utvidgas till fler branscher. Den bedömningen kvarstår. Utöver byggbranschen och städbranschen finns det flera branscher som har identifierats som särskilda riskbranscher när det gäller arbetslivskriminalitet. Samrådet bör ske antingen på central eller regional nivå, beroende på hur organisationsstrukturerna ser ut och vad som bedöms vara lämpligast för just de aktuella branscherna.

I sammanhanget bör nämnas att företrädare för arbetsmarknadens parter har uppgett att de upplever att det centrala samrådet mellan myndigheterna å ena sidan och Svenskt Näringsliv och LO å andra

sidan till viss del har fått stå tillbaka för samråd på branschnivå eller regional nivå och att det vore värdefullt med ett mer frekvent samråd på central nivå.

Föremålet för samrådet kan utvecklas

Delegationen gjorde i SOU 2024:14 bedömningen att samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter bör utvecklas i fråga om informationsinsatser. Den bedömningen kvarstår. En svår men viktig fråga handlar om ansvarsfördelningen i samhället när det gäller kontroller av arbetsförhållanden. Också på detta område såg delegationen behov av ett utvecklat samråd mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter.

Ett kännetecknande drag för den svenska arbetsmarknadsmodellen är att den statliga inblandningen i frågor som rör villkoren på arbetsmarknaden är begränsad. Arbetsmarknadens parter har i stor utsträckning möjlighet att genom kollektivavtal göra avsteg från flera av de grundläggande lagbestämmelser som finns på arbetsrättens område. Någon lag om minimilön finns inte utan lönebildningen är en fråga som arbetsmarknadens parter ansvarar för genom reglering i kollektivavtal. Något system för allmängiltigförklaring av kollektivavtal finns inte i Sverige, till skillnad från till exempel Norge. Civilrättsligt bindande kollektivavtal är i praktiken det dominerande instrumentet i Sverige för att tillförsäkra enskilda arbetstagare det skydd som de i många andra länder får genom lagstiftning.

Arbetslivskriminalitet kan omfatta överträdelser av såväl lagar som avtal och alltså områden där både myndigheter och arbetsmarknadens parter ansvarar för tillsynen över efterlevnaden av regelverket. Som delegationen har redogjort för i SOU 2024:14 finns det en osäkerhet hos flera myndigheter i fråga om vilket uppdrag och vilka befogenheter myndigheterna har när det kommer till människoexploatering och angränsande brottslighet. Osäkerheten gäller inte bara inom och mellan myndigheterna utan även i relation till arbetsmarknadens parter. Den bild som delegationen har fått är att det inom flera myndigheter finns en uppfattning om att de inte har möjlighet (särskilt inte när det finns kollektivavtal) att undersöka exempelvis löner och arbetstid ens när det finns anledning att anta att ett brott, exempelvis människoexploatering, kan ha begåtts.

Detta av respekt för arbetsmarknadens parter autonomi i fråga om att tolka innehållet i och kontrollera efterlevnaden av de avtal som reglerar bland annat lön och arbetstid. Det kan därför vara så att myndigheterna avstår från att undersöka en situation närmare, trots indikationer om att arbete sker under sådana villkor att det skulle kunna vara fråga om brott, eller att misstankarna aldrig väcks eftersom arbetsförhållandena inte undersöks tillräckligt.

Samtidigt finns det en uppfattning bland arbetsmarknadens parter om att myndigheterna i viktiga avseenden bör gå längre i sin kontrollverksamhet när det kommer till att beivra brottslighet, eftersom detta inte hör till parternas ansvarsområde. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna vid arbetsplatsinspektioner i större utsträckning kan undersöka arbetsvillkor, såsom lön, när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.

Delegationen gör alltså bedömningen att det finns utrymme för ett utvecklat samråd i frågor om vilket ansvar som myndigheterna och parterna har. Bedömningen ska inte på något sätt tolkas som att delegationen anser att det finns behov av en förskjutning av ansvarsfördelningen när det gäller kontrollen av arbetsförhållanden. Tvärtom är det ett led i att utveckla och tydliggöra den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och konkurrensen snedvrids. Ett utvecklat samråd skulle fylla en klargörande funktion i syfte att förebygga att aktörer inte undgår kontroll och sanktioner av en obefogad rädsla från myndigheterna att inkräkta på arbetsmarknadens parter område.

Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB) är ett partnerskap mellan en bred grupp samhällsaktörer i syfte att stärka Sveriges samlade förmåga att bekämpa den organiserade brottsligheten.³⁸ I SMOB ingår Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, LO, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Stockholms Handelskammare, Svenskt Näringsliv, Södertörns högskola, TCO och Tullverket. SMOB finansieras av Europeiska socialfonden (ESF) samt genom medfinansiering från myndigheter och organisationer som ingår i partnerskapet. Initiativet drivs av Institutionen för polisiärt arbete vid Södertörns högskola. Delegationen gör bedömningen att inrättandet av SMOB är en stark indikation på att det i Sverige i grunden finns goda förut-

³⁸ <https://www.sh.se/institutioner--amnen/institutionen-for-polisiart-arbete/smob/>. Hämtad 2024-10-15.

sättningar att etablera samverkan mellan viktiga aktörer när det gäller att motverka samhällsproblem såsom arbetslivskriminalitet.

Inom ramen för delegationen och dess expert- och referensgrupper har behovet av ytterligare samrådsformer diskuterats. En idé har varit ett särskilt branschråd mot arbetslivskriminalitet som leds av ansvarigt statsråd och inkluderar företrädare för de branscher som särskilt påverkas av arbetslivskriminalitet. Liknande initiativ finns i form av Norges arbete mot arbetslivskriminalitet och har beskrivits i SOU 2022:36. Delegationens intryck är dock att arbetsmarknadens parter i dagsläget finner det allra mest prioriterat att fokusera på det samråd som sker med myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet.

I sammanhanget bör också nämnas att delegationen har varit en viktig plattform för diskussion med och mellan företrädare för arbetsmarknadens parter. Bland såväl delegationens ledamöter som företrädare för centralorganisationerna på arbetsmarknaden och företrädare för branschorganisationerna har man pekat på de goda erfarenheter som finns av kommittéväsendet när det gäller att skapa en plattform för dialog med arbetsmarknadens parter. Det har lyfts fram att det i många fall inte är helt enkelt att skapa en liknande plattform inom ramen för departementen eller hos myndigheterna.

7.5.2 Involvera kommuner och regioner

Delegationens bedömning: Kommuner och regioner är nyckelaktörer i arbetet mot arbetslivskriminalitet, men samverkan med de statliga myndigheterna har ännu inte hittat fullt ut fungerande former.

Skälen för delegationens bedömning

Bakgrund

Sverige har 290 kommuner och 21 regioner. Det finns starka skäl att tro att samtliga av dessa på olika sätt berörs av arbetslivskriminalitet. Kommuner och regioner spelar en viktig roll i arbetet mot arbetslivskriminalitet särskilt i rollerna som regelgivare, tillsynsmyndigheter och som upphandlande organisationer.

Samverkan mellan särskilt kommuner och myndigheter

I delbetänkandet SOU 2024:14 gjorde delegationen bedömningen att samverkan mellan särskilt kommuner och myndigheter i syfte att motverka arbetslivskriminalitet bör ske i större utsträckning. Myndigheterna bör, utifrån de regionala förutsättningarna och behoven, initiera kontakter med relevanta kommuner i syfte att samverka i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

I sitt yttrande över SOU 2024:14 anförde Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att staten behöver ta ansvar för att kommuner regelmässigt ges möjlighet att involveras i samverkan med statliga myndigheter i alla avseenden som handlar om arbete i lokal kontext. Det rör till exempel samverkan mot organiserad brottslighet eller regionala center mot arbetslivskriminalitet. SKR anser att för att kunna fullgöra det uppföljnings- och kontrollansvar som kommuner och regioner har, bör de få samma information som statliga myndigheter. SKR anser också att statliga myndigheter ska kontakta de kommuner som berörs i ärenden som de regionala centren mot arbetslivskriminalitet hanterar. SKR ställer sig positiva till den tipsfunktion som föreslås i SOU 2024:14 men hade önskat att utredningen fört ett resonemang kring hur uppgifter ska delas från den föreslagna tipsfunktionen till kommunerna.³⁹

Delegationen har fått bilden att de regionala centren försöker involvera kommunerna vid olika insatser. Intresset och förmågan från kommunerna att engagera sig i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet varierar stort. Särskilt vissa små kommuner tycks ha svårt att prioritera dialog och samverkan med de regionala centren. Möjligheten att genom informationsutbyte samverka med kommuner och regioner begränsas av att kommunerna inte omfattas av LUFFA-lagen. Förutsättningarna för denna typ av samverkan skulle dock förbättras väsentligt om förslagen i betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter* (SOU 2024:63) om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs.⁴⁰

I regeringens ändring av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan sågs att det är av vikt att myndigheterna vid behov samarbetar med

³⁹ Sveriges Kommuner och Regioner (2024).

⁴⁰ I sammanhanget bör dock nämnas att sekretess inom hälso- och sjukvården och i annan medicinsk verksamhet ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde, se SOU 2024:63, s. 20.

andra berörda aktörer som till exempel myndigheter, arbetsmarknadens parter och kommuner för att än mer effektivt bekämpa arbetslivskriminalitet. Hur samverkan med kommunerna ska gå till utvecklas inte.⁴¹

Att hitta lämpliga former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och regioner är erkänt svårt. I en studie av välfärdsbrottslighet pekar Brå på att det finns få exempel på framgångsrik samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och regioner. Det tyder, enligt Brå, på att myndigheterna inte har hittat sin roll i förhållande till kommuner och regioner.⁴² De senaste åren har de statliga myndigheternas samverkan mot ekonomisk och organiserad brottslighet utvecklats, och resulterat i både utvecklade arbetssätt och gemensamma problembilder. Men på grund av att statliga myndigheter respektive kommuner och regioner verkar i så separata sfärer, är det svårt för de senare att fullt ut dra nytta av denna utveckling.⁴³

Delegationen gör bedömningen att förhållandena är liknande när det gäller arbetslivskriminalitet.

⁴¹ Regeringsbeslut A2024/01109.

⁴² Brå (2022), s. 135.

⁴³ Brå (2022), s. 136.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Delegationens förslag: Den föreslagna nya lagen, den föreslagna nya förordningen om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige samt de föreslagna ändringarna i

- lagen om utstationering av arbetstagare,
- utlänningslagen,
- lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,
- förordningen med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen, samt
- förordningen om utstationering av arbetstagare

ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Ändringarna i

- fastighetsmäklarförordningen, och
- förordningen om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete

ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Den nya förordningen om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag samt ändringarna i

- förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, och

- förordningen med instruktion för Bolagsverket

ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Delegationens bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för delegationens förslag och bedömning: Det är angeläget att delegationens författningsförslag träder i kraft så snart som möjligt.

Delegationen bedömer att den föreslagna nya lagen, den föreslagna nya förordningen om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige samt de föreslagna ändringarna i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, utlänningslagen (2005:716), lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen samt förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare bör kunna träda i kraft den 1 juli 2026.

När det särskilt gäller den föreslagna nya förordningen om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag kan följande nämnas. En sådan funktion för samordnad vidareförmedling kan behöva samordnas med en sådan funktion för samordnad registerkontroll i samband med offentlig upphandling som har föreslagits i betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43). Det finns skäl att samordna också ikraftträdandet av förordningen om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag med ikraftträdandet av den förordning som föreslås i SOU 2023:43. Enligt förslaget i det betänkandet ska den förordningen träda i kraft den 1 oktober 2025. Av regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Bolagsverket framgår dock att utvecklingen av systemet för en samordnad registerkontroll för upphandlade myndigheter och enheter ska ske under 2025–2027 och att systemet ska kunna tas i drift 2028. Bolagsverket ska årligen fram till och med 2027 i en särskild rapport till Regeringskansliet redovisa hur arbetet fortskrider.¹ Eftersom ikraftträdandet av den

¹ Regeringsbeslut KN2024/00578, KN2024/02544 (delvis) och KN2024/02560.

av delegationen föreslagna förordningen om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag bör samordnas med det systemet bör förordningen träda i kraft vid den dag regeringen bestämmer. Detsamma gäller ändringarna i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, och i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket, som har samband med den föreslagna nya förordningen om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.

Ändringarna i förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete och fastighetsmäklarförordningen (2021:518) bedöms kunna träda i kraft tidigare än övriga förslag, nämligen den 1 januari 2026.

Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

9 Konsekvenser

9.1 Inledning

I betänkandet gör delegationen ett flertal bedömningar i olika avseenden och lägger fram författningsförslag på ett antal områden. Förslagen handlar sammanfattningsvis om effektiv tillsyn och träffsäkra verktyg mot arbetslivskriminalitet, en förbättrad stöd- och skyddsprocess till stöd för utsatta samt privata aktörers kontroll av företag.

I detta kapitel redogör delegationen för konsekvenserna av förslagen, det vill säga vilka som berörs av förslagen och på vilket sätt de berörs. Bestämmelser om hur konsekvensutredningar ska vara utformade finns i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.¹

I delegationens ursprungliga direktiv, *bilaga 1*, anges att för de förslag som lämnas ska delegationen redogöra för ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer, där kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Om förslag medför kostnadsökningar ska delegationen föreslå hur dessa ska finansieras. Delegationen ska analysera konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Delegationen ska även beskriva konsekvenser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vidare ska delegationen särskilt beakta och redovisa hur lämnade förslag kan påverka den administrativa arbetsbördan för företag och arbetsgivare. Delegationen ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs, särskilt när det gäller arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling. I de fall delegationen lämnar förslag som rör behandling av personuppgifter ska det särskilt redogöras för hur hänsyn tagits

¹ Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning upphävdes genom förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar som trädde i kraft den 6 maj 2024. Enligt övergångsbestämmelserna ska dock den senare inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet.

till behovet av informationssäkerhet, rättssäkerhet och skydd för den personliga integriteten.

9.2 Delegationens förslag

9.2.1 Förslaget till ny lag om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd

Problembeskrivning

I olika sammanhang har det lyfts fram att arbetsgivare som har utlänningar anställda systematiskt tillämpar sämre anställningsvillkor än de som har varit en förutsättning för rätten till arbetstillstånd, se avsnitt 6.5.2 och 6.6.2. Sådana upplägg riskerar att skada det allmänna genom att systemet med arbetstillstånd kringgås. Uppläggen kan också innebära skada för utlänningar som arbetar med arbetstillstånd, eftersom de inte får den lön och andra anställningsvillkor som har varit en förutsättning för att få arbeta i Sverige. Det kan i förlängningen leda till att utlänningen förlorar sitt arbetstillstånd eller till att en ansökan om förlängt arbetstillstånd avslås.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att det ska införas en ny lag, med en presumption att lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i en anställning som huvudregel motsvarar vad som följer av det anställningsavtal som har legat till grund för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd, se avsnitt 6.5.4–6.5.8.

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är att avtal med andra villkor om lön, andra ersättningar och sysselsättningsgrad än de villkor som vid varje given tidpunkt ligger till grund för en utlännings arbetstillstånd inte ska få något genomslag i lönetvister. På så sätt förväntas arbetsgivares incitament att använda sig av så kallade skuggkontrakt för att kringgå de krav som gäller för ett arbetstillstånd att minska, samtidigt som

skyddet för utlänningar som arbetar med arbetstillstånd i Sverige stärks.

Alternativ till förslaget

Genomförs inte förslagen kommer utlänningar inte att ha någon bättre rätt än i dag när det gäller att i en tvist med arbetsgivaren åberopa villkor om lön, annan ersättning och sysselsättningsgrad enligt det anställningsavtal som har getts in till Migrationsverket och som har legat till grund för rätten till arbetstillstånd.

Delegationen diskuterar i betänkandet olika tänkbara lösningar på problemen i denna del med utgångspunkt i förslag från tidigare utredningar på området och tankar som har förts fram från representanter i delegationens referensgrupp, se avsnitt 6.5.3 och 6.5.4.

9.2.2 Förslaget om en ny sanktionsavgift i utlänningslagen

Problembeskrivning

Problematiken i denna del är i huvudsak densamma som den som ligger bakom de förslag som behandlas i avsnitt 9.2.1, se närmare särskilt avsnitt 6.6.2. Om ett arbetstillstånd återkallas eller inte förlängs på grund av brister i de anställningsvillkor som tillämpas kan utlänningen tvingas lämna landet men någon möjlighet för det allmänna att påföra en sanktion mot arbetsgivaren finns inte i dag. Det innebär att det kan framstå som relativt riskfritt för oseriösa aktörer att kringgå kraven i utlänningslagen (2005:716), genom att ha som upplägg att anställa utländska arbetstagare och tillämpa villkor som understiger de som har varit en förutsättning för arbetstillståndet.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att den som på en utlänning med arbetstillstånd har tillämpat sämre villkor än de som har varit en förutsättning för tillståndet ska kunna påföras en sanktionsavgift till staten, om bristerna i tillämpningen av villkoren har lett till att utlänningen antingen har fått sitt arbetstillstånd återkallat eller har fått avslag på en ansö-

kan om förlängt arbetstillstånd, se avsnitt 6.6.6–6.6.8. Sanktionsavgiften föreslås vara ett prisbasbelopp eller, om de sämre villkoren har tillämpats i mer än tre månader, två prisbasbelopp.

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är i huvudsak detsamma som med förslaget som berörs i avsnitt 9.2.1. Risken att få betala en sanktionsavgift förväntas motverka att oseriösa aktörer kringgår regleringen i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen och att arbetsgivare i fall där brister i tillämpningen av anställningsvillkoren upptäcks ska rätta till sitt beteende och undvika att bristen leder till att arbetstillståndet återkallas eller inte förlängs. Eftersom sanktionsavgiften kan undvikas genom att till Migrationsverket anmäla försämringar i villkoren skapas också ytterligare incitament för arbetsgivare att göra sådana anmälningar. Det förväntas effektivisera Migrationsverkets tillsyn över att förutsättningarna för ett arbetstillstånd är uppfyllda under tillståndstiden.

Alternativ till förslaget

Genomförs inte förslagen kommer det inte att kunna påföras någon sanktion mot arbetsgivare i fall där en utlänning blir av med sitt arbetstillstånd. Som alternativ till förslaget om sanktionsavgift har delegationen huvudsakligen diskuterat om sanktionen i stället bör vara straffrättslig, se avsnitt 6.6.6.

9.2.3 Förslaget att DO bör få föra talan för irreguljära migranternas rätt till lön

Problembeskrivning

Som närmare beskrivs i avsnitt 6.7.1 är det svårt för vissa grupper att utkräva lön i Sverige, och en särskilt utsatt grupp är irreguljära migranter. Bestämmelser som i vissa fall ger sådana personer rätt att erhålla lön och annan ersättning för utfört arbete finns i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (2013 års lag). Vid

tvist mellan en utlänning och en arbetsgivare om inestående ersättning finns en presumtion om att lönen anses motsvara den minimilön som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och om att tre månaders heltidsarbete har utförts. Lagen har dock tillämpats i ytterst få fall och ger i praktiken inte något väsentligt löneskydd för arbetstagare som har arbetat utan tillstånd.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att Diskrimineringsombudsmannen (DO) får föra talan för irreguljära migranternas rätt till lön enligt 2013 års lag. Det gäller dock bara i det fall en arbetstagarorganisation inte företräder den enskilde.

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är att 2013 års lag ska få bättre verkan i praktiken och därmed stärka möjligheterna för arbetstagare som har utnyttjats i arbetslivskriminella förfaranden att få ut sin lön och samtidigt göra det mindre lönsamt för aktörer att utnyttja irreguljära migranter.

Alternativ till förslaget

Att inte ge DO en möjlighet att få föra talan för irreguljära migranternas rätt till lön skulle sannolikt innebära att problemet med att irreguljära migranter har svårt att utkräva inestående löner kvarstår.

Det finns dock flera andra alternativ som skulle kunna vidtas för att stärka irreguljära migranternas rätt till lön. Ett sådant skulle kunna vara att ändra rättshjälpslagen (1996:1619) så att den omfattar även biträde i ärenden gällande 2013 års lag. Ett annat alternativ skulle kunna vara att låta en annan aktör, såsom antidiskrimineringsbyråerna eller en annan myndighet, biträda enskilda enligt lagen. Ytterligare ett alternativ vore att öka möjligheterna för arbetstagarorganisationer att bistå denna grupp. Det senare alternativet skulle ligga väl i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen och delegationen föreslår mot denna bakgrund ett statsbidrag för organisationer

som biträder irreguljära migranter enligt lagen (se 9.2.4 nedan). Enligt delegationens mening är dock den ordning som ligger mest i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen, och samtidigt har förutsättningar att få bäst genomslag i praktiken, att DO får föra talan för irreguljära migranternas rätt till lön för det fall en arbetstagarorganisation inte gör det.

9.2.4 Förslaget om ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige

Problembeskrivning

Som anges ovan är det i Sverige typiskt sett arbetstagarorganisationerna som hanterar tvister om indrivning av löner. De som omfattas av 2013 års lag är ofta oorganiserade och har i praktiken små möjligheter att få uteblivna löner. Det finns organisationer som bistår såväl personer som inte är medlemmar som personer som nyligen har blivit medlemmar i en arbetstagarorganisation, utan beaktande av den karenstid som typiskt sett finns. Detta sker dock i relativt liten skala. Arbetstagarorganisationerna företräder sina medlemmar och är finansierade av dem, och det är därmed långt ifrån självklart att de regelmässigt kan förväntas anta en uppgift innebärande att de ger stöd till icke-medlemmar eller nya medlemmar utan beaktande av karenstid. Det finns skäl att överväga åtgärder som skulle kunna stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen i förhållande till utsatta enligt 2013 års lag, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och konkurrensen snedvrids genom arbetslivskriminella förfaranden.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår en ny förordning enligt vilken det kan betalas ut ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter att få uteblivna löner enligt 2013 års lag.

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är att 2013 års lag ska få bättre verkan i praktiken och därmed stärka möjligheterna för arbetstagare som har utnyttjats i arbetslivskriminella förfaranden att få ut sin lön och samtidigt göra det mindre lönsamt för aktörer att utnyttja irreguljära migranter.

Alternativ till förslaget

Att inte ge ett statsbidrag till arbetstagarorganisationerna skulle sannolikt medföra att de inte i någon högre utsträckning än i dag skulle biträda utsatta personer i tvister enligt 2013 års lag, då dessa sällan är medlemmar i någon arbetstagarorganisation.

Berörda av 2013 års lag kan dock få stöd på andra sätt. Ett sådant skulle kunna vara att enbart införa talerätt för DO enligt ovan nämnda förslag. En annan möjlighet vore att ändra rättshjälpslagen så att den omfattar även biträde i ärenden gällande 2013 års lag. Delegationen bedömer dock att ett statsbidrag har potential att stärka både skyddet för personer som är utsatta för arbetslivskriminalitet och arbetstagarorganisationernas arbete riktat mot dessa och på så sätt vara ett led i att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen.

9.2.5 Förslaget om tillfälliga uppehållstillstånd för att hävda sin rätt

Problembeskrivning

Det finns en möjlighet att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för personer som har väckt talan om inestående ersättning för arbete enligt 2013 års lag. Det förutsätter dock bland annat att personen har uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen, det vill säga om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras (se närmare om förutsättningarna i avsnitt 6.8). Det kan dock finnas fall där någon vill hävda sin rätt enligt 2013 års lag utan att det finns någon pågående förundersökning eller något brottmål i domstol. Denna begränsning i möjlig-

heten att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan ha bidragit till att 2013 års lag har fått begränsat genomslag i praktiken.

Delegationen har vidare föreslagit en ny lag om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd. Utan rätt att stanna i Sverige för att hävda sin rätt finns risk för att den nya lagen får begränsat genomslag i praktiken.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att en utlänning, efter egen ansökan, får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om utlänningen företräds av DO eller en arbetstagarorganisation i en fråga enligt 2013 års lag. Delegationen föreslår vidare att en utlänning efter egen ansökan får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om utlänningen har väckt talan enligt den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd.

Syftet med förslagen

Syftet med förslagen är att möjliggöra för utlänningar som vill hävda sina rättigheter enligt 2013 års lag eller enligt den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd att få stanna i Sverige under en tvist enligt dessa lagar.

Alternativ till förslaget

Det skulle kunna argumenteras för att det inte är nödvändigt att driva en process enligt 2013 års lag eller den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd på plats i Sverige utan att det bör kunna ske på distans och med fysisk medverkan endast vid en eventuell domstolsförhandling. Enligt delegationens mening underlättas dock inhämtande av bevisning avsevärt om personen i fråga befinner sig i landet. Det kan vara språkförbistringar, tekniska svårigheter och andra omständigheter som gör att arbetet inför en domstolsförhandling försvåras om personen befinner sig i ett annat land. Att inte genomföra förslaget

skulle därför kunna leda till att de personer som omfattas av de nämnda lagarna har svårt att hävda sin rätt.

Delegationen föreslår att en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd får göras av den enskilde, om utlänningen företräds av DO eller en arbetstagarorganisation i en fråga enligt 2013 års lag. För uppehållstillstånd vid tvist enligt den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd på plats i Sverige ska det krävas att talan har väckts.

En alternativ lösning vore att inte ställa sådana krav. Med en sådan ordning skulle det för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd räcka med att den enskilde påstår att det finns en lönetvist enligt någon av dessa lagar. Mot en sådan ordning skulle dock kunna anföras risken för missbruk av regelverket. Ett sådan reglering skulle kunna innebära ett incitament för utlänningar att felaktigt påstå att de har ett anspråk på lön för att på det sättet kunna stanna i landet. Delegationen föreslår mot denna bakgrund att det för att ett tillfälligt uppehållstillstånd ska utfärdas på grund av en tvist enligt 2013 års lag ska krävas att utlänningen företräds antingen av DO eller av en arbetstagarorganisation. Det får nämligen antas att en arbetstagarorganisation eller DO inte skulle företräda den enskilde om anspråket är uppenbart ogrundat. En sådan bestämmelse innebär på så sätt en slags garanti för att bestämmelsen inte missbrukas. För uppehållstillstånd enligt den nya lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd ska det enligt förslaget krävas att talan har väckts, vilket på motsvarande sätt fungerar som en slags garanti mot missbruk (se avsnitt 6.8).

9.2.6 Förslaget om statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel

Problembeskrivning

Det saknas en välfungerande stöd- och skyddsprocess för offer för arbetskraftsexploatering. Det finns statsbidrag som civilsamhällesorganisationer kan ansöka om från Jämställdhetsmyndigheten. Det är dock endast möjligt för organisationer som arbetar mot människohandel för sexuella ändamål att ansöka om dessa, då inget av statsbidragen är riktat till arbete mot arbetskraftsexploatering. Delegationen föreslår att förordning (2022:722) om statsbidrag för visst

våldsförebyggande arbete ska ändras på så sätt att inte enbart människohandel för sexuella ändamål utan människohandel för alla ändamål omfattas.

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är att möjliggöra för civilsamhället att få stöd för åtgärder riktade mot offer för arbetskraftsexploatering.

Alternativ till förslaget

Att inte genomföra förändringen skulle medföra att det alltså är svårt för civilsamhällesorganisationer att få bidrag för stödinsatser riktade mot personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering. Då det övergripande syftet med förordningen handlar om visst våldsförebyggande arbete kan det argumenteras för att en sådan förändring är otillräcklig för att åstadkomma ändamålsenliga stödinsatser. Det talar för att det möjligen skulle vara lämpligare att utarbeta en helt ny förordning för detta ändamål. Det kräver dock ett mer omfattande arbete som delegationen inte har haft utrymme för. Delegationen bedömer dock att en ändring i förordning (2022:722) under alla förhållanden kan vara en betydelsefull åtgärd.

9.2.7 Förslaget om att sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen justeras

Problembeskrivning

Som utvecklas i avsnitt 6.10 är det viktigt att sanktionerna vid överträdelse av skyldigheterna enligt utstationeringsregelverket är effektiva, så att myndigheter kan bedriva en effektiv tillsyn och för att arbetsmarknadens parter ska kunna bedriva sitt arbete på ett framgångsrikt sätt. Sanktionsavgiften vid utstationering har varit densamma sedan den infördes 2013 och det finns en risk att sanktionsavgiftens avskräckande effekt har urholkats. Avgiften höjs inte heller vid upprepade överträdelser.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att sanktionsavgiften i förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare (utstationeringsförordningen) ska vara ett prisbasbelopp vid överträdelse av bland annat anmälnings-skyldigheten vid utstationering av arbetstagare. Vidare föreslås sanktionsavgiften vara ett halvt prisbasbelopp vid överträdelse av bestämmelserna om vilka uppgifter bland annat en anmälan om utstationering ska innehålla. Om den avgiftsskyldige inom ett år upprepar en överträdelse föreslås avgiften för den nya överträdelsen vara dubbelt så stor.

Syftet med förslaget

Förslagen syftar till att förmå utstationerande arbetsgivare att i högre utsträckning anmäla utstationeringar, vilket krävs för att myndigheter och arbetstagarorganisationer ska kunna utöva kontroll och tillsyn över dem.

Alternativ till förslaget

Ett alternativ är att inte ändra sanktionsavgiften. De förväntade positiva effekterna av förslaget uteblir då.

9.2.8 Förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag

Problembeskrivning

Som beskrivs i avsnitt 6.15 behöver privata aktörers – såväl andra företag som arbetstagarorganisationer – tillgång till information om företag förbättras. Det har framförts att det i dag är komplicerat och ibland omöjligt för exempelvis en beställare att kontrollera leverantörer på det sätt som krävs i vissa fall. Kontrollen upplevs som både besvärlig och resurskrävande.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår en ny förordning om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag. Förslaget innebär att Bolagsverket ska tillhandahålla en funktion för att vidareförmedla registerinformation om företag. Funktionen ska vara tillgänglig för privata aktörer som vill kontrollera vissa offentliga uppgifter om företag. Även uppgifter om underskott på skattekontot ska kunna vidareförmedlas.

Syftet med förslaget

Förslaget syftar till att förbättra möjligheterna för privata aktörer att inhämta information om företag på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Ökad tillgänglighet till information om leverantörer skapar större incitament och bättre förutsättningar för företag att välja seriösa leverantörer. Det skulle även leda till att tjänsteföretagen i större utsträckning väljer att följa bestämmelserna.

Alternativ till förslaget

I dag måste en enskild begära att få ta del av uppgifter från de olika myndigheterna som förfogar över dem. Ett alternativ till delegationens förslag skulle kunna vara att respektive myndighet utvecklar sina system i syfte att förenkla utlämnandet. Detta skulle dock inte förändra det faktum att den enskilde som vill få del av uppgifter om företag måste vända sig till respektive myndighet. Vidtas ingen åtgärd är det mycket som talar för att kontroller inte kommer att ske i önskvärd utsträckning.

9.2.9 Förslaget om ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare

Problembeskrivning

Det kan förekomma att mäklare agerar möjliggörare för aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet, bland annat genom att de utnyttjas vid penningtvätt. Det har framkommit att det finns stora

kunskapsbrister hos fastighetsmäklarfirmorna i fråga om förståelse för penningtvättsregelverkets syfte och systematik, se vidare avsnitt 5.4 och 6.16.1.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att det införs ett krav på att fastighetsmäklare ska genomgå fortbildning och att Fastighetsmäklarinspektionen ska få meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av sådan fortbildning.

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är att höja kunskapsnivån hos fastighetsmäklare och fastighetsmäklarfirmor. En höjd kunskapsnivå kan bidra till att färre fastighetsmäklare utnyttjas som möjliggörare för arbetslivskriminalitet och att fastighetsmäklarfirmor i högre utsträckning rapporterar misstänkt penningtvätt till Finanspolisen.

Alternativ till förslaget

Ett alternativ är att inte införa något fortbildningskrav. Då skulle den begränsade kunskapsnivå som finns i dag riskera att bestå, vilket kan bidra till att fastighetsmäklare används som möjliggörare för arbetslivskriminalitet och att det inte upptäcks när fastighetsmäklare misstänkts för penningtvätt.

9.3 Vilka som berörs

Arbetslivskriminalitet leder till allvarliga samhällsproblem och är en inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Den leder till att konkurrensen snedvrids och att seriösa företagare konkurreras ut av oseriösa företag. Arbetslivskriminalitet orsakar också otrygghet på arbetsmarknaden, att arbetskraft utnyttjas och att offentliga medel riskerar att gå till kriminella. Arbetslivskriminalitet undergräver på så sätt förtroendet för samhällsstrukturen. Förslagen bedöms motverka arbetslivskriminalitet och berör därför indirekt stora delar av

samhället. De som berörs direkt är utsatta arbetstagare samt företag och andra aktörer som verkar i branscher där arbetslivskriminalitet förekommer eller riskerar att förekomma, arbetsmarknadens parter och vissa myndigheter, framför allt Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, DO, Fastighetsmäklarinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket och domstolarna.

9.4 Konsekvenser för enskilda och arbetstagare

Arbetsgivare som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet bryter mot bestämmelser i författningar och avtal på bland annat arbetstagarnas bekostnad för att minska kostnaderna och öka vinsterna. Det kan exempelvis ske genom utnyttjande av arbetskraft för att kunna konkurrera med lägre priser. Förslagen förväntas leda till att det blir svårare för arbetsgivare som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet att bedriva sin verksamhet. Detta kan bidra till att motverka osund konkurrens och därmed till att förbättra arbetsförhållandena för arbetstagare generellt inom de branscher där det förekommer utnyttjande. Förslagen väntas framför allt påverka arbetstagare i de branscher som pekas ut som riskbranscher för arbetslivskriminalitet, däribland bygg-, städ-, restaurang-, och transportbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster, jord- och skogsbruk, kroppsvårdsbranschen, bilvård och avfallshantering. Förslagen kan även få positiv påverkan för arbetstagare i andra branscher. Även arbetstagare som kommer i kontakt med arbetslivskriminalitet på andra sätt än genom att själva vara utsatta av sin arbetsgivare, till exempel som handläggare på en myndighet, kan komma att beröras positivt av förslagen. För de som har utnyttjats i arbetslivskriminella förfaranden kan förslagen bidra till bättre möjligheter till stöd och upprättelse.

När det gäller de förslag som särskilt berör utlänningar som behöver arbetstillstånd i Sverige ska noteras att det i december 2023 fanns 17 564 utlänningar i Sverige med ett sådant arbetstillstånd som kräver vissa anställningsvillkor enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen.² Förslagen innebär att skyddet stärks för denna kategori personer.

² Se SOU 2024:15, s. 100.

9.5 Konsekvenser för arbetsmarknadens parter

En generell utgångspunkt för förslagen i betänkandet har varit att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen utan att på något grundläggande sätt göra förändringar när det gäller exempelvis arbetsmarknadens parters roll i modellen.

Förslaget om en sanktionsavgift för arbetsgivaren i fall där en utlänning blir av med sitt arbetstillstånd eller nekas förlängning av ett arbetstillstånd syftar i första hand till att motverka att systemet med arbetstillstånd missbrukas. Även om påförandet av en sanktion enligt förslaget har sin bakgrund i att arbetsgivaren av Migrationsverket har bedömts brista i tillämpningen av vissa anställningsvillkor bedöms den föreslagna regleringen inte få någon påverkan på hur arbetsmarknadsmodellen fungerar. Den föreslagna sanktionen aktualiseras endast i vissa fall där Migrationsverket har fattat ett för utlänningen negativt beslut om arbetstillstånd genom en tillämpning av det regelverk som gäller i dag. Någon ytterligare prövning av anställningsvillkoren från Migrationsverkets sida jämfört med i dag kommer inte att behöva göras som en följd av förslaget.

Förslaget om ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter syftar till att öka arbetstagarorganisationernas arbete med att bistå denna grupp. Det kan leda till ökade möjligheter för arbetstagarorganisationerna att bistå irreguljära migranter i lönetvister enligt 2013 års lag. Förslaget är utformat i syfte att värna och stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Förslaget om en höjning av sanktionsavgifterna vid utstationering är avsett att bidra till att skyldigheterna vid utstationering följs i högre utsträckning och att fler utstationeringar anmäls på ett korrekt sätt, vilket leder till att arbetstagarorganisationerna får enklare att utöva kontroll över arbetsgivarnas tillämpning av arbetstagarernas arbets- och anställningsvillkor.

Delegationens förslag om samordnad vidareförmedling av registerinformation förväntas förenkla för arbetsmarknadens parter att bland annat kontrollera att företag följer gällande regelverk och ingångna kollektivavtal.

9.6 Konsekvenser för företag och arbetsgivare

9.6.1 Förslagen förväntas sammantaget få positiva effekter för företag

Förslagen syftar till att motverka arbetslivskriminella upplägg och minska utrymmet för arbetslivskriminella aktörer att konkurrera med seriösa och hederliga företag på ett osunt sätt. Förslagen förväntas kunna leda till att den osunda konkurrensen minskar bland såväl större som mindre företag och bedöms få särskild effekt i de branscher som pekas ut som riskbranscher för arbetslivskriminalitet (bland annat bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna).

Förslagen förväntas vara särskilt gynnsamma för små företags förutsättningar och konkurrensförmåga. Det finns skäl att tro att många av de företag som används som verktyg för arbetslivskriminella upplägg verkar i direkt konkurrens med framför allt små och seriösa företag. Små företag kan också ha mindre resurser än större företag att på olika sätt, exempelvis på juridisk väg, skydda sig mot osund konkurrens.

Samttaget förväntas förslagen i betänkandet leda till positiva konsekvenser för företag som följer gällande regelverk och fullgör sina skyldigheter enligt avtal, genom att incitamenten och utrymmet för oseriösa företag att konkurrera med arbetslivskriminella upplägg minskar.

9.6.2 Särskilt om förslagen om en presumtion om lön och om en ny sanktionsavgift i utlänningslagen

Förslagen om presumtion om lön och andra ersättningar samt om att arbetsgivaren i vissa fall ska betala en sanktionsavgift när en utlänning förlorar sitt arbetstillstånd kan få ekonomiska konsekvenser för företag. Förslagen kommer uteslutande att påverka företag som anställer utlänningar för att arbeta i Sverige och bara i fall där det för arbetstillståndet ställs krav på att anställningsvillkoren ska hålla en viss nivå samt att arbetstagaren ska uppnå en god försörjning. Det torde handla om i storleksordningen 1,5–2,5 procent av alla aktiva arbetsgivare i Sverige.³

³ Se SOU 2024:15, s. 310.

Förslagen är utformade för att träffa företag som ägnar sig åt upplägg som innebär att kraven för att en utlänning ska ha rätt till arbetstillstånd kringgås. För företag som tillämpar minst sådana villkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet bedöms inte den föreslagna regleringen få några konsekvenser. Företag som i enlighet med utlänningslagstiftningen informerar Migrationsverket om försämringar i villkoren under villkorstiden bedöms inte heller påverkas av förslagen i denna del.

Det ska erinras om att den föreslagna sanktionsavgiften i utlänningslagen endast aktualiseras i fall där ett arbetstillstånd återkallas eller inte förlängs och beslutet har sin grund i att arbetsgivaren har brustit i tillämpningen av de anställningsvillkor som har varit en förutsättning för det befintliga tillståndet. Som beskrivs i bland annat avsnitt 6.6.9 har det nyligen införts regler i utlänningslagstiftningen som syftar till att arbetsgivaren genom att förklara sig eller genom att förändra sitt beteende kan undvika att ett arbetstillstånd återkallas. Arbetstillståndet ska inte heller återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig. Mot den bakgrunden bör den föreslagna sanktionsavgiften inte verka avskräckande för seriösa företag när det gäller att tillgodose sina behov av kompetensförsörjning genom att anställa utländska arbetstagare som behöver arbetstillstånd.

9.6.3 Särskilt om förslagen om bättre möjligheter för utlänningar att göra vissa rättigheter gällande

Förslagen i denna del innebär huvudsakligen att utlänningar som vistas illegalt i Sverige enklare mot en arbetsgivare kan tillvarata sina rättigheter och driva tvister med stöd av 2013 års lag. De underlättar vidare för utlänningar som har eller har haft arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen att kunna driva tvister som omfattas av den föreslagna lagen om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för företag, annat än genom att antalet tvister om lön och andra ersättningar där en utlänning är motpart kan antas bli något fler än i dag. De kostnader och den ökade administrativa börda det skulle kunna innebära för företagen bedöms dock vara försumbara.

9.6.4 Särskilt om förslaget om en justering av sanktionsavgifterna vid utstationering

Förslaget om en höjning och annan justering av sanktionsavgifterna vid utstationering kommer att leda till ökade kostnader för de företag som inte följer utstationeringsreglerna. Sanktionen kommer att bli mer kännbar för de som begår upprepade överträdelser. Förslaget väntas vidare leda till att fler utstationeringar till Sverige anmäls på ett korrekt sätt, vilket i sin tur förväntas bidra till en sund konkurrens på lika villkor, då möjligheterna för utländska företag att vinna konkurrensfördelar genom att tillämpa anställningsvillkor som i en svensk kontext framstår som oacceptabla minskar.

9.6.5 Särskilt om förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation

Förslaget om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag kommer att beröra samtliga som bedriver näringsverksamhet. Delegationens förslag medför inte någon ny skyldighet att genomföra kontroller av leverantörer utan innebär endast en möjlighet att inhämta information på ett enklare sätt.

De uppgifter som är offentliga kan redan i dag begäras ut men förslaget innebär att kontrollen kommer att underlättas och delegationen bedömer att tillgången till funktionen kommer att leda till förenklingar och kostnadsbesparingar för företag. Registerinformationen kommer också att omfatta uppgifter som i dag i vissa fall skyddas av sekretess (uppgifter från skattekontot). Genom förslaget ges företag därmed förbättrade möjligheter att faktiskt identifiera leverantörer som är oseriösa eller inte har rätt att bedriva näringsverksamhet. Den administrativa bördan för det företag som begär ut uppgifter bedöms minska betydligt då frågeställaren endast behöver vända sig till en myndighet i stället för att begära ut uppgifter från flera myndigheter.

Den administrativa bördan för de företag som begäran avser bedöms också minska genom att frågeställare i stället för att begära in utdrag från skattekontot eller andra handlingar från den tilltänkta leverantören kan inhämta relevanta uppgifter från Bolagsverket direkt. Storleken på besparingen detta medför för företagen går dock inte att uppskatta eftersom det saknas samlad information om

hur ofta som företag begär in uppgifter inför att avtal sluts eller under pågående kontraktstid.

Ett ofördelaktigt resultat vid kontrollen kan givetvis resultera i att ett företag inte tilldelas ett uppdrag eller ett kontrakt. Syftet med kontrollen är dock att företag som vill säkerställa att en leverantör är seriös och har ekonomiska förutsättningar att fullfölja ett avtal på ett enkelt sätt får ett bra underlag för sin bedömning. Att ett oseriöst företag som snedvrider konkurrensen genom att inte fullgöra sina skyldigheter avseende skatter och socialförsäkringsavgifter eller har företrädare som har näringsförbud får svårare att verka på marknaden är ur ett konkurrenshänseende och samhällsperspektiv enbart positivt.

När det blir enklare att kontrollera leverantörer, såväl inför tilldelning som under kontraktstiden, kan också beställaren av tjänsten i högre grad komma att ställa krav på att leverantören anger vilka underleverantörer som kommer att användas. Om så sker är detta en utveckling som bör välkomnas då det leder till att även företag längre ner i leverantörskedjan kontrolleras.

Sammantaget är det delegationens bedömning att förslaget inte påverkar företagen eller konkurrensen negativt, inte heller små- eller medelstora företags möjligheter att bedriva näringsverksamhet påverkas negativt av förslaget. Tvärtom torde förslaget om en funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation av företag minska den administrativa kostnaden för företag. Förslaget bedöms också bidra till en sund konkurrens då kontrollen av företag såväl förenklas som effektiviseras.

9.6.6 Särskilt om förslaget om ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare

Delegationens förslag om ett fortbildningskrav för registrerade fastighetsmäklare skulle visserligen innebära att det införs ett författningsreglerat krav på viss fortbildning. Fortbildning kan innebära kostnader för fastighetsmäklare och eventuellt för fastighetsmäklar-företag som väljer att bekosta fortbildningen. Enligt delegationens mening bör det dock kunna förväntas att fastighetsmäklare fortbildar sig även utan ett författningsreglerat fortbildningskrav, då det ständigt tillkommer nya krav och regler, inte minst avseende penningtvätt och vad som inryms i begreppet god fastighetsmäklarsed. En

viss fortbildning torde krävas för att fastighetsmäklare ska kunna fullgöra vad som förväntas av dem. Förslaget om ett utbildningskrav bedöms därför inte innebära några ytterligare kostnader för fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag som är måna om att kunna fullgöra sina redan befintliga skyldigheter enligt penningtvättsregelverket och att följa god fastighetsmäklarsed.

9.7 Konsekvenser för det allmänna

9.7.1 Konsekvenser för Arbetsmiljöverket

Förslaget om att sanktionsavgifterna vid utstationering ska öka vid upprepade överträdelser innebär en något annan hantering för Arbetsmiljöverket vid utfärdande av sanktionsavgifter på så sätt att myndigheten behöver kontrollera om den som ska få en sanktionsavgift tidigare har begått motsvarande överträdelse. Detta förutsätter att Arbetsmiljöverket har sådana uppgifter lättillgängliga och sökbara. Enligt vad delegationen erfar finns sådana uppgifter tillgängliga i dag. Det ytterligare arbetsmoment en sådan kontroll innebär bedöms inte vara särskilt omfattande. Inte heller de övriga ändringar som föreslås rörande sanktionsavgiften – att den ska höjas, differentieras och indexeras – bedöms innebära några ökade administrativa kostnader för Arbetsmiljöverket.

Förslaget om ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter kommer att kräva viss administration av Arbetsmiljöverket, som är den myndighet delegationen föreslår ska handlägga ärenden och utbetala statsbidraget. Statsbidraget är ett led i arbetet att minska arbetslivskriminalitet. Arbetsmiljöverket har redan i dag ansvar för hanteringen av ett statsbidrag riktat till arbetsmarknadens parter för visst arbete mot arbetslivskriminalitet. Delegationen bedömer att de extra kostnader handläggningen av statsbidraget medför bör kunna hanteras inom ramen för befintligt anslag.

Det är svårt att bedöma efterfrågan av det aktuella statsbidraget. Det talar för att inledningsvis skjuta till ett mer begränsat belopp, som senare kan utökas om det visar sig finnas en större efterfrågan. De medel som i dag kan sökas enligt förordning (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet är 4,5 miljoner kronor. Delega-

tionen föreslår att det nu föreslagna statsbidraget inledningsvis uppgår till samma summa. Användandet av statsbidraget bör sedan utvärderas och summan vid behov justeras.

Enligt delegationens förslag om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag ska Arbetsmiljöverket lämna uppgifter ur utstationeringsregistret om den kontrollerade. Delegationen bedömer att de förberedelser som Arbetsmiljöverket behöver vidta och den löpande verksamheten att lämna ut uppgifter till Bolagsverket bör rymmas inom befintligt anslag.

9.7.2 Konsekvenser för Bolagsverket

Delegationens förslag om en ny funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation innebär att Bolagsverket får ett nytt uppdrag. Bolagsverket ska tillhandahålla en teknisk plattform och vidareförmedla uppgifter från olika register till den som begär det.

Bolagsverket håller register över de flesta företagsformer som bedriver näringsverksamhet i Sverige och tillhandahåller företagsinformation via ett flertal e-tjänster. Bolagsverket tillhandahåller e-tjänsten Verksam.se tillsammans med Skatteverket och Tillväxtverket. Tillsammans med Skatteverket och Statistiska Centralbyrån driver och utvecklar Bolagsverket även den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om organisationer (SSBTGO). Att utveckla och etablera system för informationsutbyte mellan myndigheter är därmed inte något nytt för Bolagsverket. Regeringen har därutöver aviserat att den avser att gå vidare med Leverantörskontrollutredningens förslag i betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43) om att ge Bolagsverket i uppdrag att utveckla ett system för samordnad registerkontroll av leverantörer.⁴ Myndigheten har även redan befintliga kommunikationskanaler med en del av de registerförande myndigheter som kommer att vara informationsförsörjare i den samordnade funktionen. Därmed har Bolagsverket viktiga grundstenar vad gäller kompetens och erfarenhet för att ansvara för funktionen.

Vid registerkontrollen behöver Bolagsverket genomföra kontroller i sina egna register och begära kontroller i övriga myndighetsregister samt lämna ut informationen till den som har begärt den.

⁴ Se prop. 2024/25:1 utg.omr. 2 s. 112.

I förhållande till de aktörer som kan använda systemet behöver Bolagsverket därmed utveckla en e-tjänst som är tillgänglig för enskilda. För att hantera inhämtningen av uppgifter från de registerförande myndigheterna behöver Bolagsverket utveckla integrationer mot Arbetsmiljöverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och andra delar på Bolagsverket.

Bolagsverket kommer vid ett genomförande av en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter bland annat behöva utveckla en maskinell sammanställning och kontroll av information från informationsförsörjare. IT-infrastrukturen för myndighetsfunktionen måste, då den också kommer att behandla uppgifter som omfattas av sekretess hos Bolagsverket, byggas upp så att den är separerad från övrig verksamhet på Bolagsverket.

Bolagsverket bedömer att design och arkitektur från en samordnad registerkontroll för upphandlade myndigheter och enheter i stort kan återanvändas även för en funktion för privata aktörer. Flera skäl talar dock för att den nu föreslagna funktionen bör byggas som en separat tjänst i förhållande till en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. En publik tjänst som kan nås av alla på internet kan, beroende på om den är gratis eller ej, ge en hög belastning som i sin tur kan påverka tjänsten för upphandlande myndigheter och enheter om den ligger på samma infrastruktur. Den nu föreslagna tjänsten uppfyller inte heller kraven för säkerhetskänslig verksamhet vilket talar för att de två tjänsterna bör hanteras separat. Den tjänst som nu är i fråga omfattar dessutom endast information som är möjlig att hämta direkt från olika verksamhetssystem till skillnad mot tjänsten för upphandlande myndigheter och enheter där många manuella moment ingår.

Utvecklingskostnader

Kostnaderna för utveckling och etablering av den samordnade registerkontrollen för upphandlande myndigheter och enheter har bedömts ligga inom intervallet 120 till 135 miljoner kronor, beroende på vilka val som görs för uppbyggnaden av funktionen.

Enligt budgetpropositionen för 2025 ska Bolagsverkets anslag ökas med 12 300 000 kronor 2025 för myndighetens arbete med att utveckla ett system för samordnad registerkontroll av leverantörer

vid offentlig upphandling. För 2026 beräknas anslaget öka med 21 700 000 kronor, för 2027 med 31 300 000 kronor, för 2028 med 52 700 000 kronor, för 2029 med 52 300 000 kronor, för 2030 med 51 900 000 kronor, för 2031 med 51 500 000 kronor, för 2032 med 51 100 000 kronor. Från och med 2033 beräknas anslaget öka med 35 200 000 kronor per år för samma ändamål.⁵

Vid utvecklingen av den nu föreslagna funktionen bör betydande synergieffekter kunna uppnås med utvecklingen av tjänsten för upphandlande myndigheter och enheter. Även om det går att återanvända delar av design och arkitektur från tjänsten för upphandlande myndigheter och enheter så tillkommer dock kostnader för att bygga två olika system. Kostnaden är svår att uppskatta, bland annat beroende på det ännu är osäkert vilka val som görs i uppbyggnaden av myndighetsfunktionen.

Eftersom vissa komponenter ändå går att återanvända talar det för att utvecklingskostnaderna bör vara avsevärt mindre än kostnaden för myndighetsfunktionen.

Förvaltningskostnader

Förvaltningskostnaderna för en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter har uppskattats till 36 miljoner kronor per år. I dessa kostnader ingår tekniskt vidmakthållande och utveckling. Med tekniskt vidmakthållande avses åtgärder för att upprätthålla den befintliga tjänsten över tid, det vill säga aktiviteter som behöver genomföras löpande för att upprätthålla överenskommen tillgänglighet. Utveckling handlar till exempel om anpassningar till lagändringar som påverkar tjänstens utformning eller beteende samt mindre funktionella förbättringar i tjänsterna. Däremot ingår inte tillägg av större funktioner.⁶

I beräkningen för den samordnade kontrollen för upphandlande myndigheter och enheter ingår också arbetskostnader för drift av systemet, handläggning och övriga kostnader. Vad avser handläggningskostnader består dessa i huvudsak av bedömning av domar men även viss administration samt kundsupport. Beroende på hur funk-

⁵ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 24 s. 55.

⁶ SOU 2023:43, s. 345 f.

tionen utformas torde någon manuell handläggning hos Bolagsverket för den nu föreslagna funktionen inte vara nödvändig.

Som framgår ovan är det osäkert om den funktion som föreslås i detta betänkande kommer att kunna integreras som en del i tjänsten för den samordnade registerkontrollen för upphandlande myndigheter och enheter. Då det sannolikt kommer bli fråga om två olika system tillkommer kostnader för förvaltning. Det bör tilläggas att det även kan innebära andra krav på tillgänglighet då privata aktörers användningsmönster kan skilja sig i jämförelse med upphandlade enheter och myndigheter.

Med hänsyn till att det i fråga om nu aktuellt förslag inte kommer att ske någon manuell hantering och att det här endast är fråga om en vidareförmedling av registerinformation talar det dock för att även förvaltningskostnaderna bör vara mindre än kostnaden för myndighetsfunktionen.

9.7.3 Konsekvenser för Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) föreslås få föra talan för en enskild arbetstagar i en tvist enligt 2013 års lag. Förslaget innebär en ny uppgift för DO. Även om antalet individer som kan komma att ta hjälp av DO möjligen inte skulle vara särskilt många, är det svårt att säkert säga på förhand hur många fall det kan komma att handla om. Enligt uppgift från DO skulle det kräva betydande kostnader att kompetensutveckla de anställda hos myndigheten för denna typ av ärenden. Ärendena skulle vidare potentiellt sett kunna vara resurskrävande mot bakgrund bland annat av bristande dokumentation, behov av tolk och potentiella delgivningsproblem gentemot arbetsgivare. Om uppgiften skulle läggas på DO enligt delegationens förslag så menar myndigheten att det i sådant fall skulle krävas ett betydande resurstillskott. Det skulle enligt myndigheten uppstå både utvecklingskostnader och långsiktiga fasta kostnader för dessa nya typer av ärenden. Antalet ärenden är svårt att förutsäga. Det skulle kunna handla om allt mellan en handfull ärenden per år till flera tiotal. Det skulle även kunna komma många ärenden samtidigt, till exempel om ett företag som har haft många personer utan uppehållstillstånd anställda blir föremål för insatser från andra myndigheter. Delegationen har haft en dialog med DO som i dags-

läget har uppskattat att, baserat på en omfattning om 75 ärenden per år, kostnaden initialt är cirka 4,2 miljoner kronor, och därefter årligen drygt 2,6 miljoner kronor.

9.7.4 Konsekvenser för Fastighetsmäklarinspektionen

Fastighetsmäklarinspektionen föreslås få meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av sådan fortbildning som det föreslås införas ett krav på. Det kan kräva viss arbetsinsats från Fastighetsmäklarinspektionens sida att utarbeta sådana föreskrifter. Fastighetsmäklarinspektionen har på eget initiativ lyft behovet av flera reformer av fastighetsmäklarregelverket inklusive krav på fortbildning och delegationen bedömer att arbetet med att ta fram nya föreskrifter om fortbildning inte kräver resurser för myndigheten utöver de anslag myndigheten tilldelas.

9.7.5 Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten

Enligt delegationens förslag om en samordnad vidareförmedling av registerinformation ska Kronofogdemyndigheten lämna uppgifter om den kontrollerade, till följd av utebliven betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter, förekommer i utsöknings- och indrivningsdatabasen. Föreligger en skuld ska även uppgiften om skuldens storlek lämnas ut. Därutöver ska Kronofogdemyndigheten lämna ut uppgifter om den kontrollerade förekommer i insolvensregistren över skuldsanering och f-skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten har redan i dag en e-tjänst som upphandlande myndigheter och enheter kan använda för att kontrollera om en leverantör har skatteskulder hos Kronofogden. Enligt uppgifter till Leverantörskontrollutredningen framkom dessutom att några omfattande åtgärder inte behöver vidtas från Kronofogdemyndighetens sida för att kunna lämna ut den aktuella informationen till Bolagsverket. Det var därför utredningens bedömning att såväl de förberedelser som Kronofogdemyndigheten behöver vidta som den löpande verksamheten att lämna ut uppgifter till Bolagsverket ryms inom befintligt anslag.⁷

⁷ SOU 2023:43, s. 348.

Delegationen bedömer att Kronofogdemyndighetens uppgifter även enligt detta förslag ryms inom befintligt anslag.

9.7.6 Konsekvenser för Jämställdhetsmyndigheten

Förslaget om ett statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel kan innebära att Jämställdhetsmyndigheten får pröva frågor om statsbidrag till fler organisationer. Myndigheten kan även komma att pröva frågor om återbetalning och återkrav från fler organisationer. Myndigheten prövar redan i dag frågor om och betalar ut statsbidrag till civilsamhället för förebyggande arbete mot människohandel för sexuella ändamål. Delegationen bedömer att eventuell administration av Jämställdhetsmyndigheten för att pröva frågor om statsbidrag i fler ärenden inte kräver resurser för myndigheten utöver de anslag myndigheten tilldelas. Eftersom statsbidraget ska kunna användas för fler ändamål, föreslår delegationen att det utökas. Det är svårt att i dagsläget bedöma hur stora belopp civilsamhället kan komma att begära. Det talar för att inledningsvis skjuta till ett mer begränsat belopp, som senare kan utökas om det visar sig finnas en större efterfrågan. Delegationen föreslår att statsbidraget utökas med 2 miljoner kronor.

9.7.7 Konsekvenser för Migrationsverket

Enligt delegationens förslag om en ny sanktionsavgift i utlänningslagen får Migrationsverket uppgiften att besluta om avgiften. Hanteringen av ärenden om återkallelse eller förlängning av ett arbetstillstånd på grund av brister i anställningsvillkoren i förhållande till de villkor som har varit en förutsättning för tillståndet påverkas inte i sig av förslaget. Det är först när ett beslut enligt gällande regelverk fattas om återkallelse eller om avslag på en ansökan om förlängt arbetstillstånd som frågan om en sanktionsavgift enligt förslaget aktualiseras.

Att sanktionsavgift inte ska påföras när arbetsgivaren på visst sätt har anmält en villkorsförsämring bör medverka till att Migrationsverkets tillsynsverksamhet över beviljade arbetstillstånd blir effektivare. Det kan leda till att villkorsförsämringar i ökad utsträckning kommer till Migrationsverkets kännedom och därmed till ett ökat

antal ärenden om framför allt återkallelse av arbetstillstånd. Det är en positiv och eftersträvad effekt av förslaget men det kan också leda till en marginellt ökad arbetsbörda för myndigheten.

Den föreslagna regleringen har främst ett preventivt syfte, genom att risken att få betala en sanktionsavgift ska ge incitament för arbetsgivare att undvika att det går så långt som till att ett en anställd utlännings arbetstillstånd återkallas eller inte förlängs. Det är svårt att med någon säkerhet bedöma antalet fall där regleringen faktiskt kommer att leda till att en sanktionsavgift påförs. Riksrevisionen bedömer i en relativt nyligen publicerad rapport att det har funnits skäl för Migrationsverket att årligen utreda återkallelse av arbetstillståndet för mellan 3 200 och 4 100 individer. Enligt rapporten hade Migrationsverket under perioden 2013–2016 årligen avgjort återkallelseärenden för 900–2 800 personer, där dock bara en mindre del avsett fall där villkoren för arbetstillståndet inte var uppfyllt. I de allra flesta fallen hade ett tidigare arbetstillstånd återkallats på grund av att utlänningsen själv ansökt om nytt arbetstillstånd för arbete hos en ny arbetsgivare.⁸

Själva beslutet om sanktionsavgift behöver som förslaget är utformat normalt inte föregås av någon prövning i sak. Inför beslutet ska enligt förslaget den som sanktionsavgiften ska påföras ges tillfälle att yttra sig och i vissa fall kan beslutet komma att överklagas till allmän förvaltningsdomstol, något som kan innebära en viss ökad arbetsbörda för myndigheten. Sammantaget bedöms dock Migrationsverket kunna hantera förslagets konsekvenser inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget om tillfälliga uppehållstillstånd för vissa utlänningar innebär en stärkt rätt att vistas i Sverige i syfte att ta tillvara sina rättigheter dels enligt 2013 års lag, dels i tvister som omfattas av den föreslagna lagen om en rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd. Genomförs förslagen kan det förväntas att Migrationsverket får hantera ett större antal ansökningar om arbetstillstånd jämfört med i dag, något som innebär en ökad arbetsbörda för myndigheten. Det är svårt att säga något säkert om hur många nya ärenden det skulle kunna röra sig om, men förslaget bedöms inte få sådana konsekvenser för myndigheten att det bör krävas utökade ekonomiska anslag.

⁸ Riksrevisionen (2023b), s. 32.

9.7.8 Konsekvenser för Skatteverket

Enligt delegationens förslag om en samordnad vidareförmedling av registerinformation ska Skatteverket lämna ut uppgifter om saldot på den kontrollerades skattekonto till Bolagsverket. Föreligger ett underskott på kontot ska även uppgiften om underskottets storlek lämnas ut.

Enligt uppgifter till Leverantörskontrollutredningen uppgavs att några omfattande åtgärder inte behöver vidtas från Skatteverkets sida för att lämna ut dessa uppgifter till Bolagsverket. Det var därför utredningens bedömning att såväl de förberedelser som Skatteverket behöver vidta som den löpande verksamheten att lämna ut uppgifter till Bolagsverket ryms inom befintligt anslag.

Delegationen bedömer att Skatteverkets uppgifter även enligt detta förslag ryms inom befintligt anslag.

9.7.9 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget om tillfälliga uppehållstillstånd för att hävda sin rätt enligt 2013 års lag och enligt den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd, innebär bland annat att dessa personer enligt lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska erbjudas vård inom regionen.

Upphållstillstånd kommer enligt delegationens bedömning sannolikt inte beviljas i ett särskilt stort antal fall. Regionernas kostnader för sjukvård till dessa utlänningar förväntas bli försumbara.

9.7.10 Konsekvenser för domstolarna

Mål i Arbetsdomstolen om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd

Delegationen föreslår att mål om tillämpningen av den nya lagens bestämmelser om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Lagen innebär dock inte att det införs någon ny typ av tvister. Lagens bestämmelser är tänkta att tillämpas i tvister om lön och andra ersättningar, som hade kunnat föras även utan den aktuella lagen. Det är möjligt att den nya lagen kan utgöra ett

incitament för fler arbetstagare att driva anspråk om lön och andra ersättningar. Det är svårt att bedöma i vilken mån den nya lagens förslag kan väntas leda till fler processer och en ökad arbetsbörda för Arbetsdomstolen. I den mån domstolens arbetsbelastning påverkas något bedöms det dock ske i så begränsad utsträckning att eventuell kostnadsökning ryms inom befintliga anslagsramar.

Mål i förvaltningsdomstolarna om sanktionsavgifter

Ärenden om de sanktionsavgifter som föreslås i avsnitt 6.6 och 6.10 kommer att handläggas av förvaltningsdomstol. Delegationen bedömer att detta kommer att aktualiseras i ett så begränsat antal fall att kostnaderna för förvaltningsdomstolarna bör kunna finansieras inom befintliga ramar.

9.7.11 Finansiering av förslagen

Inledning

Förslag som innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska åtföljas av ett förslag på finansiering. Förslagen i detta betänkande innebär vissa kostnader för det offentliga. I förhållande till de nyttor för det offentliga de kan förväntas bidra med framstår dessa kostnader som välmotiverade. Som helhet förväntas förslagen ge positiva samhällsekonomiska effekter (se avsnitt 9.10).

Särskilt om de föreslagna statsbidragen

Av budgetpropositionen för 2025 framgår att anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet ökas med sammanlagt 100 miljoner kronor för de samverkande myndigheterna. Det är viktigt att dessa medel kan användas till en förstärkning av myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet och delegationen rekommenderar därför i första hand att anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet totalt sett ökas, minst motsvarande kostnaden för de föreslagna statsbidragen, alltså 4,5 miljoner respektive 2 miljoner. För det fall kostnaderna behöver tas inom nuvarande anslag gör delegationen be-

dömningen att det bör göras genom en omfördelning av de medel som har avsatts till arbetet mot arbetslivskriminalitet, där medlen till myndigheterna minskas i motsvarande mån.

Särskilt om förslaget om att DO bör få föra talan för irreguljära migranter

Förslaget innebär både utvecklingskostnader och långsiktiga fasta kostnader och även om dessa är svåra att förutsäga är en uppskattning att de initialt uppgår till cirka 4,2 miljoner kronor och därefter årligen drygt 2,6 miljoner kronor.

Som framgår ovan har anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet ökats med sammanlagt 100 miljoner kronor för de samverkande myndigheterna. Det är viktigt att dessa medel kan användas till en förstärkning av myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet och delegationen rekommenderar därför i första hand att de utökade kostnaderna för DO finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden eller genom att staten använder en del av sitt reformutrymme.

Att DO får i uppdrag att föra talan för irreguljära migranter är en viktig åtgärd för att motverka arbetslivskriminalitet. För det fall kostnaderna behöver tas inom nuvarande anslag gör delegationen bedömningen att det bör göras genom en omfördelning av de medel som har avsatts till arbetet mot arbetslivskriminalitet, där medlen till övriga myndigheter minskas i motsvarande mån.

Särskilt om förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation

Delegationens förslag om en samordnad vidareförmedling av registerinformation väntas ge samhällsnytta och minskad administrativ börda för såväl företag som myndigheter. Samtidigt kommer den nya verksamheten hos Bolagsverket att innebära en kostnadsökning för staten.

Som framgår ovan uppstår kostnader för utveckling och förvaltning av funktionen hos Bolagsverket. Utvecklingskostnaderna är svåra att uppskatta, bland annat beroende på att det ännu är osäkert vilka val som görs i uppbyggnaden av myndighetsfunktionen. Även

förvaltningskostnaderna är i dagsläget svåra att uppskatta. Även om det kan finnas tydliga synergieffekter mellan detta förslag och utvecklingen av den samordnade registerkontrollen för upphandlade myndigheter, har Bolagetsverket i dialog med delegationen uppgett att man bedömer att det kommer att innebära betydande kostnader för myndigheten avseende såväl utveckling som förvaltning.

Bör funktionen finansieras genom avgifter?

Vissa statliga verksamheter finansieras helt eller delvis via avgifter. En avgift är en ersättning som betalas för en specifik vara eller tjänst som staten tillhandahåller och varan eller tjänsten utgör en motprestation för ersättningen. Ersättningen täcker helt eller delvis den kostnad som staten har för att tillhandahålla tjänsten. I princip måste det därmed finnas en motprestation och uppstå en statlig kostnad för tillhandahållandet för att det ska vara en avgift. Saknas motprestation är det inte en avgift utan en skatt.⁹

Det skulle här vara fråga om en avgift för en tjänst som är frivillig att efterfråga. Kostnaderna för förslaget kan delas upp i två delar – kostnader för att utveckla och etablera funktionen respektive löpande förvaltningskostnader. Den första kostnaden uppstår innan verksamheten börjar och är till stora delar en verksamhetsinvestering. De löpande kostnaderna rör förvaltning och drift av de system som tagits fram för tillhandahållandet av tjänsten.

När det gäller utvecklingen och etableringen av myndighetsgemensamma digitala funktioner har det tidigare framförts kritik mot finansieringsmodeller som bygger på avgifter då avgiftsfinansiering av förvaltningsgemensamma digitala funktioner varken är en tillräckligt förutsägbart, stabil eller långsiktig finansieringsform för att funktionerna, på ett effektivt sätt, ska kunna leverera de förväntade resultaten.¹⁰ Enligt Ekonomistyrningsverket skapar anslagsfinansiering bättre förutsättningar för att hantera förvaltningsgemensamma digitala tjänster på ett långsiktigt och stabilt sätt vilket i sin tur även ökar möjligheterna och incitamenten för att dessa tjänster ska användas på ett sådant sätt som riksdagen och regeringen har avsett.¹¹ Även IT-driftsutredningen framhåller att det finns utmaningar med

⁹ Ekonomistyrningsverket (2016), s. 20 och 30.

¹⁰ SOU 2017:114, s. 127.

¹¹ Ekonomistyrningsverket (2020), s. 10 och 40.

att finansiera en uppbyggnad av en verksamhet med avgifter.¹² Sammantaget talar detta för att det inte är lämpligt att kostnaderna för utveckling och etablering av den föreslagna funktionen finansieras via avgifter.

När det gäller de löpande kostnaderna för förvaltning och drift av den föreslagna funktionen finns dock skäl som talar för en avgiftsfinansiering. Avgiftsfinansiering i statlig verksamhet anses ha två huvudsakliga syften, nämligen att ersätta annan finansieringskälla eller att påverka efterfrågan på varan eller tjänsten. Ett av de vanligaste argumenten för att införa en avgift är att det anses vara rimligt att den som utnyttjar en verksamhet också betalar för den. En avgift kan öka kostnadsmedvetandet hos både producent och konsument och höja produktiviteten samt öka varans eller tjänstens värde för konsumenten. Ekonomistyrningsverket har dock konstaterat att ett avgiftsfritt utlämnande i många fall är mer kostnadseffektivt både för myndigheten och för användarna eftersom avgiftsuttag i sig medför en kostnad.¹³

Det finns i dag ett antal myndighetsgemensamma verksamheter som finansieras via anslag, till exempel Verksamt.se, förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (Ena) och Minpension.se. Det kan även konstateras att utlämning av belastningsuppgifter från Polismyndigheten finansieras av anslag.

Avgiftsfinansiering brukar dock anses som lämplig när privaträttsliga verksamheter ska ta del av tjänsterna. Dels för att de också ska bidra till finansieringen, dels för att det inte ska påverka konkurrensen i förhållande till företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Om funktionen finansieras genom avgifter finns dock en risk för att den inte kommer att användas i samma utsträckning. Vid ett sådant utfall har de finansiella investeringarna inte inneburit något egentligt värde varken för staten i stort eller för företagen. Det finns därför starka skäl för att även de löpande kostnaderna för tjänsten bör anslagsfinansieras.

När det gäller anslagsfinansiering kan de ökade kostnaderna som uppstår antingen finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden eller genom att staten använder en del av sitt reformutrymme. Hur en eventuell omprioritering ska ske måste grunda sig på övergripande politiska avvägningar och är inte

¹² SOU 2021:97, s. 411.

¹³ Jfr Ekonomistyrningsverket (2020), s. 41.

möjligt för delegationen att närmare ta ställning till. Förslagen bedöms dock som positiva från ett samhällsekonomiskt perspektiv (se avsnitt 9.10). Delegationen rekommenderar i samband med den fortsatta beredningen en fortsatt dialog med Bolagsverket för att närmare uppskatta kostnaderna av förslaget.

9.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

9.8.1 Angreppssätt

Delegationen bedömer att förslagen, både enskilt och samlat, kommer att innebära positiva effekter för möjligheterna att motverka brottslighet och att de – om de genomförs – stärker det brottsförebyggande arbetet. Förslagen har olika karaktär och det är viktigt att förstå på vilka sätt de olika förslagen kan tänkas bidra till minskad brottslighet och ett stärkt brottsförebyggande arbete. För ökad överskådlighet delar vi in förslagen i olika kategorier:

- förslagen för att förhindra utnyttjande av arbetstagare (9.2.1–9.2.6),
- förslaget om sanktionsavgift i utstationeringsförordningen (9.2.7),
- förslaget om privata aktörers kontroll av företag (9.2.8), och
- förslaget om krav på fortbildning av fastighetsmäklare (9.2.9).

Men det finns också anledning att diskutera genom vilka mekanismer förslagen kan påverka brottsligheten. Här utgår vi från en förenklad version av de faktorer som vi tror har störst påverkan på arbetslivskriminalitetens omfattning: ekonomiska vinster, upptäcktsrisk och påföljd.¹⁴

9.8.2 Förslagen för att förhindra utnyttjande av arbetstagare

Förslagen på detta område går primärt ut på att påverka brottsligheten genom att göra det *mindre lönsamt* att utnyttja arbetstagare, genom att ge dessa större möjligheter att få rätt ersättning och andra

¹⁴ SOU 2022:36, s. 139–152.

villkor. Men det handlar också om att göra *påföljderna mer kännbara* genom att föreslå en sanktionsavgift för den som har tillämpat sämre villkor än de som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd. Det är väl känt att upptäcktsrisken vad gäller arbetslivskriminalitet i allmänhet är låg. Men detta gäller kanske särskilt i förhållande till olika former av arbetskraftsexploatering. En viktig orsak till detta är att de personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering saknar anledning att anmäla brottsligheten och i övrigt delta i rättsprocesser. Delegationens förslag har som ett av sina viktigaste syften att göra det mer angeläget för dessa personer att ta detta steg och därmed bidra till att upptäcktsrisken ökar. Förslagen bör därför, om de genomförs, kunna bidra till minskad arbetslivskriminalitet.

9.8.3 Förslaget om justering av sanktionsavgiften vid utstationering

Syftet med en höjning av sanktionsavgiften är att göra det mer kännbart att bryta mot skyldigheterna vid utstationering av arbetstagare, särskilt vid upprepade överträdelser. Om arbetsgivare i högre grad än i dag anmäler utstationeringar ger det myndigheter och arbetstagarorganisationer bättre förutsättningar att kunna utöva kontroll och tillsyn. Det kan även underlätta för privata företag som vill kunna kontrollera sina underleverantörer. Förslaget kan tänkas påverka brottsligheten genom att det blir lättare att *upptäcka missförhållanden* hos arbetsgivare. På sätt kan även detta förslag bidra till minskad brottslighet.

9.8.4 Förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation

Förslaget om privata aktörers kontroll av företag kan bidra till att fler aktörer får bättre kunskap och avstår från att ingå avtal med arbetslivskriminella aktörer. Det kan innebära att de ekonomiska vinsterna av brottslighet minskar.

Effektiviseringen av kontrollen förväntas leda till att det kommer att bli betydligt svårare för företag att kringgå regelverk och ha faktiska företrädare som har näringsförbud, att vara verksamma på marknaden. Förslaget medför också att det blir mycket enklare för

en privat beställare att kontrollera den som tillhandahåller tjänsten. Förväntningen är att företag kommer att dra nytta av detta och välja att i ökad omfattning genomföra såväl fler återkommande kontroller i samband med uppföljning av avtal som kontroller av underleverantörer längre ned i leverantörskedjan. I termer av de faktorer som påverkar brottslighet är det alltså särskilt *upptäcktsrisken* som kan tänkas öka.

Över tid kan det förväntas att leverantörer i större omfattning anpassar sig till de nya kontrollmöjligheterna och blir mer angelägna att följa regelverken.

9.8.5 Förslaget om ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare

Det finns kunskapsbrister hos fastighetsmäklarföretagen vad gäller penningtvätsregelverkets syfte och systematik. Krav på fortbildning bör kunna leda till en ökad kunskapsnivå bland fastighetsmäklare, vilket i sin tur kan bidra till att öka rapporteringen av misstänkt penningtvätt. Förslagen bör därför kunna leda till att arbetslivskriminalitet och relaterad penningtvätt upptäcks i högre grad än i dag, vilket kan leda till minskad brottslighet. Minskade möjligheter till penningtvätt innebär också att den *ekonomiska vinsten* av brottslighet minskar och i bästa fall helt uteblir. Även i det avseendet kan förslaget bidra till minskad brottslighet.

9.8.6 Konsekvenser för brottsligheten i sammanfattning

Förslagen kan alltså var för sig förväntas leda till minskad brottslighet. Den sammantagna effekten bedöms bli att de ekonomiska vinsterna minskar, upptäcktsrisken ökar och påföljderna skärps.

En kvantitativ bedömning av konsekvenserna för brottsligheten låter sig inte göras. Vi vet för lite om hur olika faktorer påverkar olika typer av arbetslivskriminalitet. Empirisk forskning inom nationalekonomi och psykologi visar entydigt på att en större upptäcktsrisk leder till bättre regelefterlevnad.¹⁵

Förslagen bör alltså leda till att arbetslivskriminaliteten minskar i samhället, att utrymmet för oseriösa aktörer minskar och att det

¹⁵ Skatteverket (2018), s. 22.

blir svårare för den organiserade och systemhotande brottsligheten att finansiera sin verksamhet och genomföra brottsliga upplägg.

9.9 Konsekvenser för sysselsättningen

Förslagen medför att arbetslivskriminalitet bättre kan motverkas vilket främjar en sund konkurrens på den svenska arbetsmarknaden. För den majoritet som driver företag och följer lagar och regler, bedöms förslagen främja konkurrenskraften. En bättre ordning på arbetsmarknaden medför bättre konkurrensvillkor för företag som följer avtal och regler och skapar en sundare arbetsmarknad. Bättre ordning borde på sikt leda till ett gynnsamt företagsklimat, vilket kan få positiva effekter på sysselsättningen.

9.10 Samhällsekonomiska konsekvenser

9.10.1 Angreppssätt

Det centrala syftet med konsekvensutredningar är att säkerställa att åtgärder är välfärdsförbättrande från samhällssynpunkt, det vill säga att nyttan överstiger kostnaderna för samhället som helhet. För att säkerställa detta behöver beaktas vilka konsekvenserna av framlagda förslag bedöms bli för offentlig sektor, företag och enskilda. Det behöver vidare kartläggas vilka som kan tänkas ta del av nyttan av de föreslagna åtgärderna och vilka som får bära eventuella kostnader.¹⁶ I detta avsnitt utgår vi från förslagen som helhet.

9.10.2 Offentlig sektor

Nyttor

De potentiella samhällsekonomiska nyttorna för den offentliga sektorn av minskad arbetslivskriminalitet är mycket stora. Delegationen har i tidigare betänkanden behandlat arbetslivskriminalitetens omfattning. Till exempel har delegationen gjort bedömningen att de odeklarerade löneinkomster som kan kopplas till arbetslivskriminalitet uppgick till 81–94 miljarder kronor 2021, vilket mot-

¹⁶ Ds 2022:22, s. 64.

svarar ett skattebortfall på cirka 26 miljarder kronor.¹⁷ Förslagen syftar inte direkt till att minska de odeklarerade inkomsterna men kan indirekt få sådana konsekvenser.

Det kan vara värt att poängtera att det framför allt är den kommunala ekonomin som skulle gynnas av exempelvis minskat svartarbete. Inkomstskatterna uppgick 2023 till cirka 948 miljarder kronor, varav den statliga skatten uppgick till cirka 56 miljarder kronor och den kommunala till cirka 892 miljarder kronor.

På sikt kan lägre brottslighet leda till bättre produktivitetsutveckling, vilket också är till fördel för de offentliga finanserna.

Det saknas underlag för att på något mer detaljerat sätt kunna kvantifiera de samhällsekonomiska nyttorna för den offentliga sektorn av de förslag som delegationen lämnar. Det är problematiskt, eftersom kostnaderna däremot är relativt enkla att fastställa. Det finns en uppenbar risk att det offentliga av det skälet inte lägger tillräckligt med resurser på att exempelvis öka upptäcktsrisken för olika arbetslivskriminella förfaranden.

Kostnader

Kostnaderna för de båda statsbidragen beräknas till 4,5 respektive 2 miljoner kronor per år. Kostnaden för förslaget om ett nytt uppdrag till Bolagsverket att ansvara för en funktion för vidareförmedling av registerinformation är i dagsläget svår att beräkna. Förslaget om att Diskrimineringsombudsmannen ska få föra talan för enskilda arbetstagare i en tvist enligt 2013 års lag bedöms innebära att myndighetens anslag behöver öka med cirka 4,2 miljoner kronor initialt och därefter årligen med drygt 2,6 miljoner kronor.

9.10.3 Företag

Nyttor

Förslagen förväntas kunna leda till att den osunda konkurrensen minskar bland såväl större som mindre företag och bedöms få särskilt stor effekt i de branscher som pekats ut som riskbranscher för

¹⁷ SOU 2023:8, s. 19.

arbetslivskriminalitet. Förslagen förväntas vara särskilt gynnsamma för små företags förutsättningar och konkurrensförmåga.

Kostnader

För företag som följer gällande regelverk och fullgör sina skyldigheter enligt avtal innebär förslagen inga ytterligare kostnader.

9.10.4 Enskilda

Nyttor

Förslagen har flera nyttor för enskilda. Arbetstagare som har utnyttjats i arbetslivskriminella förfaranden får förbättrade möjligheter att få ut sin lön. Förslagen möjliggör också för civilsamhället att få stöd för åtgärder riktade mot offer för arbetskraftsexploatering.

Kostnader

Förslagen innebär inga direkta kostnader för enskilda. Det förefaller dock som att priset för vissa tjänster som riktar sig mot konsumentmarknaden bygger på att de som utför tjänsterna inte får de löner och villkor som de har rätt till. Detta skildras utförligt i tidigare kapitel. Arbetsmiljöverket har lyft fram en lång rad exempel på tjänster där konsumenter bör väcka frågor om priset verkar för lågt.¹⁸ Förslagen syftar till att göra det svårare för arbetsgivare att utnyttja arbetstagare, vilket skulle innebära att det nuvarande prisläget på vissa tjänster blir svårt att upprätthålla. Denna eventuella ökade kostnad för enskilda som konsumenter kan dock inte tillmätas någon vikt i sammanhanget, eftersom det nuvarande prisläget bygger på brottslighet eller regelöverträdelser i tidigare led.

¹⁸ <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetslivskriminalitet/stoppa-arbetslivskriminalitet/>. Hämtad 2024-12-11.

9.10.5 Samhällsekonomska konsekvenser i sammanfattning

De förslag som lämnas i detta betänkande syftar alla till att på olika sätt se till att samhällets arbete mot arbetslivskriminalitet bedrivs mer verkningsfullt, så att bland annat förlusterna i form av uteblivna skatteintäkter och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kan minska. Delegationen har i tidigare betänkanden konstaterat att de resurser som i dag läggs på att motverka arbetslivskriminalitet framstår som samhällsekoniskt välmotiverade. Förslagen i detta betänkande innebär vissa kostnader för det offentliga. I förhållande till de nyttor för det offentliga de kan förväntas bidra med framstår även dessa som välmotiverade. Förslagen är ensidigt till nytta för seriösa företagare. De är också ensidigt till nytta för enskilda. Delegationen gör bedömningen att förslagen sammantaget med mycket stor sannolikhet är positiva för samhällsekonomin.

9.11 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

En central ambition med arbetet mot arbetslivskriminalitet är att förhindra att kvinnor och män utnyttjas i sin egenskap av arbetstagare. Om förslagen inte fullt ut skulle nå ut till branscher där kvinnor och män är verksamma i olika grad skulle det kunna leda till konsekvenser för jämställdheten. Vi kan exempelvis konstatera att byggbranschen är en mansdominerad bransch där arbetslivskriminalitet är vanligt förekommande. Städ- och skönhetsbranscherna är å andra sidan tydligt kvinnodominerade branscher där arbetslivskriminalitet förekommer. Majoriteten av de potentiella offren för människohandel och människoexploatering som utnyttjas som arbetskraft eller för tiggeri i Sverige är män eller pojkar. De förslag som delegationen lämnar är – med undantag för förslaget om ändring av fastighetsmäklarförordningen (2021:518) – inte begränsade till vissa branscher och är utformade för såväl traditionellt mansdominerade som kvinnodominerade branscher. Förslagen bedöms mot denna bakgrund inte ha några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

När det gäller de förslag som särskilt berör utlänningar som behöver arbetstillstånd i Sverige ska noteras att betydligt fler män än kvinnor söker och beviljas sådana tillstånd.¹⁹

9.12 Konsekvenser för skyddet för den personliga integriteten

9.12.1 Inledning

Regler till skydd mot intrång i den personliga integriteten återfinns i bland annat regeringsformen, EU:s dataskyddsförordning²⁰, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), offentlighets- och sekretesslagstiftningen och i författningar som reglerar behandling av personuppgifter. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning av den enskildes personliga förhållanden. Vad som närmare avses med personlig integritet är inte definierat i svensk rätt. En kränkning av den personliga integriteten har beskrivits som ett intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång, såväl psykiskt som fysiskt, bör kunna avvisas.²¹ Bestämmelsen i regeringsformen har bland annat sin bakgrund i artikel 8 i Europakonventionen, enligt vilken var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.²² Rättigheterna enligt denna artikel innebär inte bara ett skydd mot ingrepp i privatlivet från statens sida, utan ålägger också staten att i vissa fall vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär.

¹⁹ Se bl.a. SOU 2024:15, s. 101.

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

²¹ Prop. 2005/06:173 s. 15.

²² Prop. 2009/10:80 s. 174–176.

9.12.2 Behovet av en noggrann integritetsanalys

I delegationens överväganden framgår vilka konsekvenser som förslagen kan få för den personliga integriteten i de fall sådana har kunnat förutses. Det finns dock skäl att också göra en samlad och övergripande analys av konsekvenserna för den personliga integriteten. De förslag som nu är aktuella är förslaget om en ändring av sanktionsavgifterna vid utstationering och förslaget om en funktion för vidareförmedling av registerinformation om företag. Förslagen väntas leda till att fler personuppgifter kan komma att behandlas. En utökad behandling kan ha påverkan på den personliga integriteten. Det är därför viktigt att en noggrann och samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning av förslagen görs.

När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Faktorer som kan beaktas vid en sådan bedömning är bland annat syftet med och behovet av det aktuella intrånget samt vilken nytta intrånget kan förväntas innebära. Det ska ställas mot den inverkan som intrånget har för den enskilde. Denna inverkan är bland annat beroende av graden av känslighet, både avseende personuppgifterna som sådana och intrångets karaktär. Sammanhanget och intrångets omfattning, det vill säga hur många som drabbas och ifall åtgärden är riktad mot en viss krets eller är helt obegränsad, är också av betydelse. Möjligheten att uppnå det önskvärda syftet med hjälp av andra mindre ingripande alternativ bör också bedömas. Vilken spridning av personuppgifter som intrånget innebär har också betydelse. Risker för oönskad spridning har också betydelse för riskbedömningen. En ytterligare faktor, som kan vägas in, är risken för att en viss behandling negativt påverkar allmänhetens förtroende i de fall den personuppgiftsansvarige till exempel är en statlig myndighet.

Många intrång i den personliga integriteten är befogade. I sådana sammanhang är det av stor vikt att lagstiftaren eller en tillämpande myndighet på olika sätt ändå försöker begränsa intrånget. Det kan till exempel handla om krav på proportionalitet för att en åtgärd ska få vidtas, interna och externa kontrollfunktioner, hur verksamheten organiseras och teknisk säkerhet för information.

9.12.3 Förslaget om en ändring av sanktionsavgifterna vid utstationering

Förslaget om att sanktionsavgifterna vid utstationering ska öka vid upprepade överträdelser innebär att en ytterligare behandling av personuppgifter kan behöva ske hos Arbetsmiljöverket vid utfärdande av sanktionsavgifter på så sätt att myndigheten behöver kontrollera om den som ska få en sanktionsavgift tidigare har begått motsvarande överträdelse. Det räcker därvid med att myndigheten behandlar uppgifter om arbetsgivaren och huruvida denne tidigare – inom den föreslagna ettårsfristen – har fått en sanktionsavgift för en överträdelse av motsvarande slag. Om arbetsgivaren är en juridisk person behöver några personuppgifter inte behandlas eftersom uppgifter om en juridisk person inte utgör personuppgifter. Däremot är uppgifter om en enskild näringsidkare personuppgifter. När en sanktionsavgift ska utfärdas mot en sådan enskild näringsidkare behöver alltså Arbetsmiljöverket behandla uppgifter avseende näringsidkaren vid kontroll av om denne tidigare har begått motsvarande överträdelse.

För att en personuppgiftsbehandling ska vara laglig krävs det att den sker med stöd av något av de villkor som räknas upp i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grund som nu är i fråga är främst om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige, se artikel 6.1 första stycket c i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden ska vara fastställd i unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av, se artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

Att det är Arbetsmiljöverket som prövar om en sanktionsavgift ska tas ut framgår av 40 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare. Av den föreslagna ändringen av utstationeringsförordningen kommer det att framgå att en dubbelt så stor sanktionsavgift ska tas ut om en sanktionsavgift redan har beslutats för en motsvarande överträdelse inom en ettårsperiod dessförinnan. Det kommer alltså att vara Arbetsmiljöverkets uppgift att tillämpa dessa bestämmelser. Vid fullgörandet av denna uppgift kommer det att vara nödvändigt att behandla personuppgifter i de fall det handlar om en enskild näringsidkare. Då fullgörandet av den rättsliga förpliktelse som Arbetsmiljöverket alltså har i praktiken förutsätter att personuppgifter behandlas, får syftet med behandlingen, i en-

lighet med artikel 6.3 andra stycket första meningen i dataskyddsförordningen, anses vara fastställt i den rättsliga grunden.

Förslaget syftar till att förmå utstationerande arbetsgivare att i högre utsträckning anmäla utstationeringar, vilket krävs för att myndigheter och arbetstagarorganisationer ska kunna utöva kontroll och tillsyn över dem. Det viktigt att sanktionerna vid överträdelse av skyldigheterna enligt utstationeringsregelverket är effektiva, så att myndigheter kan bedriva en effektiv tillsyn och för att arbetsmarknadens parter ska kunna bedriva sitt arbete på ett framgångsrikt sätt. Sanktionsavgiften vid utstationering har varit densamma sedan den infördes 2013 och den höjs inte vid upprepade överträdelser. Det finns en risk att sanktionsavgiftens avskräckande effekt har urholkats.

Den personuppgiftsbehandling som krävs enligt förslaget är begränsad till att myndigheten behandlar uppgifter om arbetsgivaren och huruvida denne tidigare – inom den föreslagna ettårsfristen – har fått en sanktionsavgift för en överträdelse av motsvarande slag.

Vid avvägningen mellan behovet av att motverka arbetslivskriminalitet och den enskildes rätt till skydd mot intrång i den personliga integriteten får också behandlingen anses proportionerlig i förhållande till den nytta som förslaget innebär.

9.12.4 Förslaget om en funktion för vidareförmedling av registerinformation om företag

Förslaget om att Bolagsverket ska tillhandahålla en funktion för vidareförmedling av registerinformationen om företag medför att personuppgifter kommer att behandlas på ett sätt som inte förekommer i dag. I avsnitt 6.15.12 görs en analys av förslagets förhållande till regelverket om personuppgiftsbehandling. Där görs bedömningen att EU:s dataskyddsförordning, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och befintliga registerförfattningar utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske i samband med en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag. Personuppgiftsbehandlingen bedöms också vara nödvändig och kommer, med hänsyn till den begränsning av vilka uppgifter som bör omfattas av registerkontrollen, att utgöra en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten.

9.13 Förslagens förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden

9.13.1 EU:s statsstödsregler

Delegationen föreslår ett nytt statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter. Delegationen har beaktat EU:s statsstödsregler och övervägandena i denna del framgår i avsnitt 6.7.4, där bedömningen görs att den valda lösningen är förenlig med EU:s statsstödsregler.

9.13.2 Bestämmelser till skydd för personuppgifter och mot intrång i den personliga integriteten

Förslag som lämnas i detta betänkande innebär att personuppgifter kommer att behandlas. Detta gäller dels förslaget om en samordnad registerkontroll, dels förslaget om en ändring av sanktionsavgifterna vid utstationering.

Eftersom förslagen kommer att innebära personuppgiftsbehandling aktualiseras – som berörts ovan – bestämmelser på EU-nivå som reglerar behandling av personuppgifter, nämligen EU:s dataskyddsförordning, som utgör grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU.

Skyddet av personuppgifter regleras också i artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Artikel 7 i stadgan innehåller bestämmelser om respekt för privatlivet och familjelivet. I skäl 4 till dataskyddsförordningen anges att förordningen respekterar alla grundläggande rättigheter och iakttar de friheter och principer som erkänns i stadgan. Delegationen har beaktat de EU-rättsliga dataskyddsregelverken och gör bedömningen att förslagen är förenliga med dessa, se avsnitt 6.15.12.

Bestämmelser till skydd mot intrång i den personliga integriteten återfinns också i artikel 8.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen har sin bakgrund bland annat i artikel 8 i Europakonventionen.²³ Delegationen har beaktat den bestämmelsen i regeringsformen i sina överväganden.

²³ Prop. 2009/10:80 s. 174–176.

Sammanfattningsvis bedömer delegationen att förslagen är förenliga med EU-rätten och internationella åtaganden när det gäller bestämmelser till skydd för personuppgifter och mot intrång i den personliga integriteten.

9.13.3 Förslagen i förhållande till EU-rätten i övrigt

Förslaget om en ny sanktionsavgift i utlänningslagen träffar alla företag som anställer en utlänning som behöver arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen. Genom sanktionsavgiften påförs inga nya krav i fråga om vilka anställningsvillkor som ska gälla för att arbetstillstånd ska beviljas jämfört med i dag. De föreslagna lagändringarna bedöms inte verka diskriminerande mot företag som är etablerade i något annat land än Sverige. Förslagen bedöms vara förenliga med EUF-fördraget och EU-rätten i övrigt.

Den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbetstagare med arbetstillstånd är bara tillämplig i tvister mellan en arbetsgivare och arbetstagare som behöver ett särskilt arbetstillstånd i Sverige. Den bedöms inte kunna bli tillämplig i fall där ett tjänsteföretag från något annat land inom EES-området eller Schweiz utstationerar arbetstagare i Sverige eller när arbetstagaren i andra fall använder sig av den fria rörligheten inom EU för att arbeta i Sverige. När lagen är tillämplig saknar det betydelse om arbetsgivaren är ett företag som är etablerat i Sverige eller inte. Lagen innebär inte heller att det uppställs några nya krav för att arbetstillstånd ska meddelas, exempelvis att lönen enligt anställningsavtalet mellan arbetsgivaren och utlänningen ska hålla en viss nivå. Den föreslagna regleringen bedöms sammanfattningsvis inte direkt eller indirekt missgynna företag inom EES-området eller i Schweiz och den bedöms även i övrigt vara förenlig med EUF-fördraget och annan EU-rätt.

Den föreslagna samordnade registerkontrollen är en tjänst som ska tillhandahållas till privata aktörer. Förslaget innehåller inga begränsningar kring vem som kan begära ut uppgifter. Förslaget påverkar inte utländska företags förutsättningar att verka på den svenska marknaden. Utredningen bedömer därför att förslaget är förenligt med EUF-fördraget och övrig EU-rätt.

Också övriga förslag bedöms vara förenliga med EU-rätten.

9.13.4 Föreslagen i förhållande till internationella åtaganden

Sverige är bundet av flera internationella åtaganden om människohandel, däribland Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och ILO:s konvention (nr 29) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete med tillhörande protokoll. Vidare är Sverige bundet av EU:s direktiv om människohandel. Förslagen kan bidra till att fler förövare lagförs och till en bättre stöd- och skyddsprocess för utsatta. Delegationen bedömer att förslagen är förenliga med EU-rätten och internationella åtaganden när det gäller rättsakter om arbetet mot människohandel.

Sverige är även bundet av flera internationella åtaganden om föreningsfrihet och kollektiva förhandlingar, däribland ILO:s konvention (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten och konvention (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten. Delegationens förslag kan bidra till att stärka arbetstagarorganisationernas möjlighet att bistå irreguljära migranter samt till att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen och bedöms vara förenliga med internationella åtaganden när det gäller föreningsfrihet och kollektiva förhandlingar. Även i övrigt bedömer delegationen att förslagen i betänkandet är förenliga med internationella åtaganden.

9.14 Konsekvenser i övrigt

Förslagen har ingen inverkan på den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms inte påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslaget om en ny samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag rör som nämnts behandling av personuppgifter. Förslagen påverkar inte myndigheternas skyldighet att i sin verksamhet följa gällande regelverk och allmänna förvaltningsrättsliga principer och delegationen har beaktat behovet av rättssäkerhet.

9.15 Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser

Delegationen lämnar flera förslag som tillsammans och var för sig kan innebära förbättrade möjligheter för utsatta arbetstagare att få de arbets- och anställningsvillkor de har rätt till. De flesta författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Det handlar om den föreslagna nya lagen om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd och den föreslagna nya förordningen om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlännningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Det handlar också om ändringar i lagen om utstationering av arbetstagare, utlänningslagen, lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen samt utstationeringsförordningen.

Ändringarna i fastighetsmäklarförordningen och förordningen om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

När det gäller den föreslagna nya förordningen om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag samt ändringarna i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket anges att ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Det bör finnas tydlig information som är tillgänglig för utsatta arbetstagare om förslagen som påverkar arbetstagares rättigheter och möjligheter till stöd. Sådan information bör lämnas av de samverkande myndigheterna. Det framgår av lämnade regeringsuppdrag till myndigheterna att de ska genomföra gemensamma informationsinsatser med fokus på att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer och förändra attityder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet, samt i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om rättigheter, skyldigheter och de möjligheter till stöd som finns. Information om de nya bestämmelserna kan lämpligen finnas tillgänglig på en sådan särskild hemsida, som delegationen

tidigare föreslagit, där information bland annat till utsatta arbetstagare kan samlas.²⁴

I övrigt bedöms det inte behövas några särskilda informationsinsatser.

²⁴ SOU 2024:14, s. 303 f.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller vid tvist om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren och som har eller har haft arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) för det arbete som fordran i tvisten avser.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Lagen innehåller en presumtion om lön eller annan ersättning i sådana tvister som anges i paragrafen. Presumptionsreglerna finns i lagens 3 §. Av paragrafen följer att lagens presumptionsregler kan åberopas av en utlänning som har eller har haft en anställning hos den arbetsgivare som är motpart i lönetvisten. Lagen är bara tillämplig på lönetvister som avser arbete som omfattas eller har omfattats av ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716). Det handlar alltså om fall där arbetstillståndet har beviljats under den förutsättningen att anställningen gör det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.5.

2 § Ett avtalsvillkor som i jämförelse med denna lag är till nackdel för utlänningen är utan verkan mot honom eller henne.

Paragrafen innebär att det inte är möjligt att avtala bort rätten för en utlänning att åberopa lagens presumptionsregler. Lagen är alltså tvingande till utlänningens förmån. Utlänningen själv förfogar dock

trots det som sägs i paragrafen över själva lönetvisten där presumptionsregeln är tillämplig. Lagen innebär inga inskränkningar när det exempelvis gäller att i ett avtal lösa lönetvisten genom en förlikning.

Det saknar vid tillämpningen av paragrafen betydelse vilka som är parter i det avtal där villkoret finns. Också kollektivavtalsvillkor är utan verkan om villkoret är till nackdel för utlänningen jämfört med lagen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.7.

Lön och annan ersättning

3 § Vid en tvist som avses i 1 § ska, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i anställningen anses motsvara vad som följer av det anställningsavtal som har varit en förutsättning för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd.

Har arbetsgivaren efter det att arbetstillståndet beviljades informerat Migrationsverket om att arbets- och anställningsvillkoren har ändrats ska för tiden därefter, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i stället anses motsvara de ändrade villkoren.

Om inte arbetsgivaren eller arbetstagaren visar annat ska den period under vilken arbete har utförts anses vara 3 månader.

Paragrafens *första stycke* innehåller en presumtion om att lönen och eventuella andra ersättningar i en sådan lönetvist som lagen enligt 1 § är tillämplig på ska motsvara det som följer av det anställningsavtal som har varit en förutsättning för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd. Som framgår av 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen är en förutsättning för arbetstillstånd i nu aktuella fall att det mellan utlänningen och arbetsgivaren finns ett anställningsavtal enligt vilket lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Anställningen ska också göra det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning. Det är alltså villkoren om lön och andra ersättningar enligt det anställningsavtal som har getts in till Migrationsverket i samband med ansökan om arbetstillstånd som presumeras gälla i en lönetvist mellan utlänningen och arbetsgivaren.

Presumtionen kan endast brytas av arbetstagaren och inte av arbetsgivaren. Presumptionsregeln kan sägas innebära ett golv för den lön och de andra former av ersättning som arbetstagaren kan

lägga till grund för sina anspråk i en tvist som omfattas av lagen. Kan arbetstagaren visa att de villkor han eller hon har haft i själva verket har varit bättre än de som har legat till grund för arbetstillståndet hindrar inte presumtionsregeln att en rätt till lön grundad på de bättre villkoren görs gällande i tvisten. Däremot kan inte arbetsgivaren bryta presumptionen genom att åberopa att ett annat anställningsavtal än det som har getts in till Migrationsverket har reglerat villkoren för anställningen, se dock kommentaren till tredje stycket.

Om parterna i lönetvisten är oeniga också om vilken sysselsättningsgrad utlännningen har haft i det arbete som fordran i tvisten avser ska sysselsättningsgraden presumeras vara den som följer av det anställningsavtal som har legat till grund för Migrationsverkets prövning i tillståndsärendet. Också i det fallet är det endast arbetstagaren som kan bryta presumptionen, exempelvis genom att visa att sysselsättningsgraden under den period som lönefordran avser har varit högre än den som följer av det relevanta anställningsavtalet.

Bara villkor om lön, annan ersättning och den sysselsättningsgrad som ett anspråk grundar sig på omfattas av presumtionsregeln i stycket. Andra villkor i ett sådant anställningsavtal som har legat till grund vid prövningen av rätten till arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen omfattas alltså inte. Det finns i Sverige ingen definition av begreppet lön. Till begreppet hör typiskt sett den grundlön som följer av anställningsavtalet men också olika tillägg, exempelvis för att arbetet har utförts under obekväm arbetstid eller har skett vid sidan av eller utöver ordinarie arbetstid enligt avtalet. Exempel på "annan ersättning" kan vara traktamente och liknande kostnadsersättningar som ska täcka arbetstagarens utlägg eller kompensera arbetstagaren för ökade kostnader eller vissa olägenheter i samband med exempelvis resor.

Vad som i det enskilda fallet ryms i begreppen lön och annan ersättning kan dock variera mellan olika branscher och sektorer på arbetsmarknaden och frågan bör därför i det enskilda fallet få avgöras med ledning av kollektivavtal eller praxis i den aktuella branschen eller sektorn. Ytterst får frågan om presumtionsregeln är tillämplig i fråga om en viss komponent som en fordran baseras på avgöras av rättstillämpningen.

Paragrafens *andra stycke* är tillämpligt när den arbetsgivare som är part i tvisten har informerat Migrationsverket om att arbets- och

anställningsvillkoren har förändrats sedan arbetstillståndet meddelades. I sådana fall ska för tiden därefter, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden anses motsvara de ändrade villkoren. Det saknar betydelse vilken bakgrunden är till att information om de ändrade villkoren har lämnats till Migrationsverket. Det kan handla om att arbetsgivaren frivilligt har lämnat informationen, att information har lämnats efter ett föreläggande från Migrationsverket enligt 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen (2006:97) eller att arbetsgivaren har lämnat informationen i enlighet med ett sådant åläggande som avses i 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen.

Enligt paragrafens *tredje stycke* ska – i tvister där lagen är tillämplig – den period under vilken arbete har utförts anses vara tre månader, såvida inte någon av parterna i tvisten kan visa annat. I detta fall kan alltså presumptionen brytas både av arbetsgivaren och arbetstagaren. Invänder arbetsgivaren att arbetstagaren inte har arbetat under en så lång tidsperiod som arbetstagaren gör gällande i lönetvisten bryts alltså presumptionen om arbetsgivaren kan visa att arbete endast har utförts under en kortare period, exempelvis två månader.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.5 och 6.5.6.

Rättegångsregler

4 § Mål om tillämpningen av denna lag ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

I paragrafen anges vilken rättegångsordning som ska gälla enligt lagen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.8.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare

39 §

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 37 §.

Av sådana föreskrifter ska det framgå hur avgiften ska beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med

ledning av den angivna beräkningsgrunden. En avgift ska vara lägst 1 000 kronor och högst 200 000 kronor.

Av paragrafen framgår att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgifter.

Det andra stycket ändras på så sätt att det belopp som en sanktionsavgift högst får bestämmas till höjs från 100 000 kronor till 200 000 kronor.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.10.4.

10.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

5 kap.

15 d §

En utlänning med uppehållstillstånd enligt 15 § får, efter egen ansökan, för tiden efter tillståndets giltighetstid beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om utlänningen

1. har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 §, och

2. har väckt talan om inestående ersättning för arbete enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

En utlänning som vistas här får, efter egen ansökan, beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, också när utlänningen

1. företräds av Diskrimineringsombudsmannen eller en arbetstagarorganisation i en fråga som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, eller

2. har väckt talan enligt lagen (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd.

I paragrafen föreskrivs i *första stycket* en möjlighet att bevilja ytterligare tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som har uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § och som har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 §.

Paragrafen tillförs ett nytt *andra stycke* som innebär ytterligare möjligheter för en utlänning som vistas här att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Stycket behandlar två kategorier arbets-

tagare och förutsättningarna för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd skiljer sig åt mellan de två kategorierna.

I den *första punkten* behandlas utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige och som omfattas av lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Sådana utlänningar får en utökad möjlighet till tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det är dock inte tillräckligt att utlänningen själv uppger att denne har ett anspråk enligt den aktuella lagen. Förutsättningen för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är att antingen Diskrimineringsombudsmannen eller en arbetstagarorganisation företräder utlänningen i en fråga som avses i lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Med detta avses att ombudsmannen eller organisationen på något sätt har gett uttryck för en avsikt att företräda utlänningen när det gäller ett anspråk som utlänningen anser sig ha. Det krävs inte att ett krav har framställts mot arbetsgivaren, att en stämningsansökan har lämnats in till tingsrätten eller liknande. Det kan handla om att ett beslut har fattats inom myndigheten eller organisationen att företräda utlänningen eller att myndigheten eller organisationen på fråga från Migrationsverket bekräftar en sådan avsikt. Med arbetstagarorganisation avses detsamma som i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, det vill säga en sådan sammanslutning av arbetstagare som enligt sina stadgar ska tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållande till arbetsgivaren. Det är fråga om samma grupp som avses i första stycket och som där under vissa förutsättningar kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Andra stycket första punkten kan tillämpas i situationer då inga av förutsättningarna i första stycket är uppfyllda, till exempel när det gäller utlänningar som inte har något uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §. Den nya bestämmelsen kan också tillämpas om vissa av förutsättningarna är uppfyllda men inte alla. Det kan alltså till exempel handla om en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, som har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 §, men som inte har väckt talan om inestående ersättning för arbete enligt lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Det kan också vara så att det över huvud taget inte finns någon brottsutredning. Det räcker att Diskrimineringsombudsmannen eller en arbetstagarorga-

nisation företräder utlänningen när det gäller ett anspråk enligt den lagen som utlänningen anser sig ha. Den nya bestämmelsen är dock inte tillämplig om någon annan, exempelvis en annan organisation eller ett annat juridiskt ombud, företräder utlänningen.

I den *andra punkten* behandlas utläningar som har eller har haft ett arbetstillstånd och som anser sig ha en fordran på lön eller annan ersättning enligt den föreslagna lagen (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd. För att en sådan utlänning ska få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt bestämmelsen krävs att utlänningen har väckt talan enligt den aktuella lagen. Talan kan ha väckts genom ansökan om stämning vid domstol eller ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. I dessa fall saknar det betydelse vem som företräder utlänningen; en arbetstagarorganisation eller någon annan.

Det finns bestämmelser som hänvisar till uppehållstillstånd som har beviljats enligt paragrafen och förslaget innebär att dessa bestämmelser också avser uppehållstillstånd som har beviljats enligt det nya andra stycket. Bestämmelser om inhibition av beslut att avvisa eller utvisa en utlänning som har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd som omfattas av paragrafen finns i 12 kap. 12 a §. Att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas under den tid ett sådant uppehållstillstånd gäller framgår av 12 kap. 13 b §. Utläningar med ett sådant uppehållstillstånd omfattas av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., vilket framgår av den lagens 4 §. Utläningar med ett sådant uppehållstillstånd är vidare undantagna från kravet på arbetstillstånd, vilket framgår av 5 kap. 1 § andra stycket utlänningsförordningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.8.

14 kap.

4 d §

Migrationsverkets beslut om sanktionsavgift enligt 20 kap. 13 a § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen är ny och anger vad som gäller vid överklagande av Migrationsverkets beslut om sanktionsavgift enligt 20 kap. 13 a och 13 b §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.8.

20 kap.

13 a §

Migrationsverket får ta ut en sanktionsavgift av en fysisk eller juridisk person som på en arbetstagare inte har tillämpat minst sådana villkor som krävs för att förutsättningarna i 6 kap. 2 § första stycket ska vara uppfyllda och det har lett till att arbetstagarens arbetstillstånd har återkallats enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1 eller att en ansökan från arbetstagaren om förlängt arbetstillstånd har avslagits enligt 6 kap. 4 a § andra stycket 4.

Sanktionsavgift enligt första stycket får tas ut först när Migrationsverkets beslut om återkallelse eller att inte förlänga arbetstillståndet har fått laga kraft.

Sanktionsavgift enligt första stycket ska inte tas ut om den fysiska eller juridiska personen

1. i enlighet med ett åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen (2006:97) har anmält att något av de villkor som anges i 6 kap. 2 § första stycket 2 har ändrats till det sämre i förhållande till de uppgifter som har legat till grund för beslutet om utlännings arbetstillstånd, eller

2. har lämnat uppgift om sådana förändringar av utlännings villkor som avses i första punkten, utan att ha fått ett föreläggande enligt 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen.

Paragrafen är ny och innebär att Migrationsverket under vissa förutsättningar får besluta om att en sanktionsavgift ska tas ut av en fysisk eller juridisk person som inte har tillämpat minst sådana anställningsvillkor som har varit en förutsättning för en utlännings arbetstillstånd.

En tillämpning av paragrafen aktualiseras i fall där Migrationsverket har fattat beslut om att återkalla en utlännings arbetstillstånd enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1 eller om att avslå en ansökan om förlängt arbetstillstånd enligt 6 kap. 4 a § andra stycket 4. I båda dessa fall utgör grunden för beslutet att förutsättningarna enligt 6 kap. 2 § första stycket för det befintliga arbetstillståndet inte längre är uppfyllda. Enligt 6 kap. 2 § första stycket gäller som förutsättning för arbetstillstånd att anställningen gör det möjligt för utlännings personen att uppnå en god försörjning och att lönen, försäkrings-skyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor

som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Om ett sådant beslut om återkallelse eller om att arbetstillståndet inte ska förlängas har fattats får Migrationsverket enligt paragrafens *första stycke* ta ut en sanktionsavgift av den fysiska eller juridiska person som inte har tillämpat minst sådana villkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet. Det kan handla om att arbetsgivaren inte har tillämpat de villkor om lön som följer av det anställningsavtal som Migrationsverket har haft som underlag vid sin prövning av rätten till arbetstillstånd eller att arbetsgivaren har sänkt sysselsättningsgraden i förhållande till anställningsavtalet i sådan utsträckning att utlänningen inte längre uppfyller försörjningskravet i 6 kap. 2 § första stycket.

Det saknar vid tillämpningen av paragrafen betydelse huruvida det arbetstillstånd som har återkallats eller som inte har förlängts har varit knutet till arbetsgivaren eller bara till ett visst slag av arbete enligt reglerna i 6 kap. 2 a § andra stycket.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att sanktionsavgift får tas ut först när Migrationsverkets beslut om återkallelse eller att inte förlänga arbetstillståndet har fått laga kraft.

Enligt paragrafens *tredje stycke* ska någon sanktionsavgift inte tas ut när den fysiska eller juridiska personen på visst sätt har informerat Migrationsverket om att villkoren har försämrats.

I fall där den fysiska eller juridiska personen i egenskap av arbetsgivare har fått ett åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen (2006:97) ska någon sanktionsavgift inte tas ut om arbetsgivaren har fullgjort skyldigheten att anmäla att något av de relevanta villkoren har försämrats. Om det är en sådan anmälan som är grunden till att rätten till arbetstillstånd för utlänningen omprövas ska alltså inte någon sanktionsavgift tas ut, även om omprövningen leder till att arbetstillståndet återkallas. Detsamma gäller om villkoren enligt en anmäld försämring leder till att en ansökan om förlängt arbetstillstånd avslås.

Någon sanktionsavgift ska inte heller tas ut om den fysiska eller juridiska personen – även utan att ha fått något åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen – informerar Migrationsverket om att villkoren under tillståndstiden har ändrats till det sämre. För att undvika sanktionsavgift i dessa fall ska dock informationen ha lämnats innan Migrationsverket med stöd av 6 kap. 6 b § utlännings-

förordningen har förelagt den fysiska eller juridiska personen att lämna information om de villkor som tillämpas i anställningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.6 och 6.6.7.

13 b §

Sanktionsavgiften enligt 13 a § är det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när Migrationsverket fattade sitt beslut rörande utlänningsens arbetstillstånd. Om det under en längre tid än tre månader har tillämpats sämre villkor än sådana som krävs för att förutsättningarna för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket ska vara uppfyllda är avgiften i stället två prisbasbelopp. Avgiften tillfaller staten.

Innan sanktionsavgift påförs ska den fysiska eller juridiska personen ges tillfälle att yttra sig.

Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om sanktionsavgiftens storlek, om att den som Migrationsverket avser att påföra sanktionsavgiften ska ges tillfälle att yttra sig och om förutsättningarna för att sätta ned avgiften.

I paragrafens *första stycke* anges att sanktionsavgiften enligt 20 kap. 13 a § som utgångspunkt är det prisbasbelopp som gällde vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut om att återkalla eller inte förlänga arbetstillståndet. Har den fysiska eller juridiska person som ska påföras sanktionsavgiften tillämpat sämre villkor än de som varit en förutsättning för arbetstillståndet i mer än tre månader är avgiften den dubbla. Det saknar i det sammanhanget betydelse när under tillståndstiden de sämre villkoren har tillämpats. För att den högre avgiften ska påföras är det tillräckligt att sämre villkor än de som har varit en förutsättning för arbetstillståndet har tillämpats i sammanlagt mer än tre månader under perioden från det att arbetstillståndet beviljades till dess att Migrationsverket beslutade att återkalla eller inte förlänga arbetstillståndet. Det är Migrationsverket som har bevisbördan för att så har skett.

Av paragrafens *första stycke* framgår vidare att sanktionsavgiften tillfaller staten.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att den fysiska eller juridiska personen ska ges tillfälle att yttra sig innan sanktionsavgift påförs.

Enligt paragrafens *tredje stycke* får avgiften sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Bestämmelsen motsvarar vad

som gäller avseende den särskilda avgiften enligt 20 kap. 12 § när någon har haft en person anställd som inte har erforderliga uppehålls- eller arbetstillstånd. Möjligheten att sätta ned avgiften med hänvisning till att det föreligger särskilda skäl är tänkt att användas restriktivt och endast i fall där det agerande som ligger bakom att ett arbetstillstånd har återkallats eller inte förlängts utifrån omständigheterna bedöms vara ursäktligt och det i det enskilda fallet framstår som orimligt att hela sanktionsavgiften tas ut.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.8.

14 §

Den särskilda avgiften *eller sanktionsavgiften ska* betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att domstolens *eller Migrationsverkets* beslut *fick* laga kraft. En upplysning om detta *ska* tas in i beslutet. Om avgiften inte betalas inom denna tid, *ska* dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgift *ska* lämnas för indrivning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Avgiften får inte drivas in när fem år har gått efter det att beslutet *fick* laga kraft.

I paragrafens *första stycke* görs det ett tillägg med innebörd att det som gäller i fråga om betalning av den särskilda avgiften enligt utlänningslagen gäller även för sanktionsavgiften enligt 20 kap. 13 a och 13 b §§. I övrigt görs vissa språkliga ändringar.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.8.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige

10 §

I en tvist om lön eller annan ersättning enligt denna lag får Diskrimineringsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagare. Talan förs vid Arbetsdomstolen.

När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, eller när en arbetstagarorganisation företräder den enskilde som ombud, får dock Diskrimineringsombudsmannen föra talan bara om organisationen inte gör det.

Talan som förs av Diskrimineringsombudsmannen behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren. Bestämmelserna i lagen om rättegången i arbetstvister om den enskildes ställning i rättegången ska tillämpas också när ombudsmannen för talan.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om rätt för Diskrimineringsombudsmannen att föra talan inför domstol i mål enligt lagen.

Enligt *första stycket* får Diskrimineringsombudsmannen föra talan vid Arbetsdomstolen för en enskild arbetstagar.

Av *andra stycket* framgår att Diskrimineringsombudsmannens talerätt är subsidiär i förhållande till arbetstagarorganisationers. Detta innebär till att börja med att ombudsmannens talerätt är subsidiär i förhållande till den fackliga talerätten på motsvarande sätt som gäller enligt till exempel 25 § föräldraledighetslagen (1995:584), det vill säga i de fall då en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Paragrafen skiljer sig dock från exempelvis bestämmelsen i föräldraledighetslagen på så sätt att en arbetstagarorganisation har företräde framför Diskrimineringsombudsmannen i ytterligare en situation, nämligen då organisationen företräder den enskilde som ombud. I sistnämnda fall uppställs alltså inte de krav som följer av 4 kap. 5 § lagen om rättegången i arbetstvister.

Enligt *tredje stycket första meningen* ska en talan som förs av Diskrimineringsombudsmannen behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren. Bestämmelsen har motsvarande innebörd som exempelvis bestämmelsen i 25 § andra stycket föräldraledighetslagen. Bestämmelsen innebär bland annat att den enskilde omfattas av domens rättskraft. Regeln betyder däremot inte att den enskilde svarar för rättegångskostnader i ett mål där Diskrimineringsombudsmannen som part tappar målet.¹

Vidare ska enligt *tredje stycket andra meningen* det som enligt lagen om rättegången i arbetstvister gäller i fråga om den enskildes ställning i rättegången tillämpas också när ombudsmannen för talan. Med detta avses att den enskilde behandlas som part i rättegången när det gäller jävsförhållanden, personlig inställelse, hörande under

¹ Jfr prop. 2005/06:185 s. 127.

sanningsförsäkran och andra frågor som rör bevisningen, trots att det är Diskrimineringsombudsmannen som har egentlig partsställning i målet.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.7.2.

Referenser

- Advokatsamfundet (2009). *En proaktiv tillsyn över advokater och advokatbyråer – en fråga om kvalitet och förtroende, liksom oberoende och självreglering.*
- Advokatsamfundet (2019). *Vägledning för advokater och advokatbyråer beträffande lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och terroristfinansiering.*
- Advokatsamfundet (2022). *Direktiv till Advokatsamfundets tillsynskommitté.*
- Advokatsamfundet (2023). *Tillsynskommitténs delrapport om inrättandet av en tillsynsenhet.*
- Advokatsamfundet (2024a). *Verksamhetsberättelse 2023.*
- Advokatsamfundet (2024b). *Underlagspromemoria avseende kvalifikationskrav för uppdrag som offentlig försvarare.*
- Almega Serviceföretagen (2022a). *Städ i siffror.*
- Almega Serviceföretagen (2022b). *Branschrapport städ och service.*
- Almega Serviceföretagen (2024). *Branschrapport 2024 städ och service.*
- Arbetsförmedlingen (2019). *Stöd per arbetsgivare. Kan och ska antalet stöd per arbetsgivare begränsas?* Dnr Af-2019/0028 9393.
- Arbetsförmedlingen (2023a). *Arbetsförmedlingens kommentarer på Riksrevisionens rapport: Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker (RiR: 2023:17).* Dnr Af_2023/0118 9911.
- Arbetsförmedlingen (2023b). *Hemställan om ändringar i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem och i lagen (2020:474) om skyldighet för kreditinstitut och försäkringsgivare att lämna vissa uppgifter till Arbetsförmedlingen.* Dnr Af-2023/0112 4881.
- Arbetsförmedlingen (2024a). *Årsredovisning 2023.*

- Arbetsförmedlingen (2024b). *Hemställan om att Arbetsförmedlingens beslut om återkrav ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol*. Dnr Af-2023/0019 3743.
- Arbetsförmedlingen (2024c). *Hemställan om behovet av förtydligande lagstöd för Arbetsförmedlingens kontrollbesök*. Dnr Af-2024/0016 5741.
- Arbetsmiljöverket (2021). *Remissvar gällande promemoria om genomförande av mobilitetspaketet*.
- Arbetsmiljöverket (2023). *Arbetsskador 2022 Occupational accidents and work-related diseases*. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2023:01.
- Arbetsmiljöverket (2024a). *Helårsrapport 2023 – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige*.
- Arbetsmiljöverket (2024b). *Arbetsskador 2023. Occupational accidents and work-related diseases*. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2024:01.
- Arbetsmiljöverket (2024c). *Projektplan – Utstationering och arbetslivskriminalitet*. Dnr. 2023/071651.
- Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a). *Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*.
- Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b). *Lägesrapport 2019 – för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*.
- Arbetsmiljöverket m.fl. (2021). *Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.
- Arbetsmiljöverket m.fl. (2022). *Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.
- Arbetsmiljöverket m.fl. (2024). *Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig samverkan*.
- Bet. 2012/13:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- Bet. 2023/24:TU9. *Yrkestrafik och taxi*.

- Brå (2002). *Just in time. Ekobrottslighet inom svensk och norsk långtradartransport*. Rapport 2002:6.
- Brå (2003). *Förebyggande metoder mot ekobrott. En antologi*. Rapport 2003:10.
- Brå (2014). *Gå på pengarna. Antologi om tillgångsinriktad brottsbekämpning*. Rapport 2014:10.
- Brå (2015a). *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*. Rapport 2015:8.
- Brå (2015b). *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet*. Rapport 2015:15.
- Brå (2015c). *Penningtvätt och annan penninghantering. Kriminella, svarta och grumliga pengar i legal ekonomi*. Rapport 2015:22.
- Brå (2016a). *Kriminell infiltration av företag*. Rapport 2016:10.
- Brå (2016b). *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader*. Rapport 2016:12.
- Brå (2019). *Penningtvättsbrott. En uppföljning av lagens tillämpning*. Rapport 2019:17.
- Brå (2020). *Tillsammans mot organiserad brottslighet. Exemplet Blekinge*.
- Brå (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*. Rapport 2022:1.
- Brå (2024). *Möjliggörare för kriminella nätverk. Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor*. Rapport 2024:2.
- Byggföretagen (2024). *Byggkonjunkturen #1 2024*.
- Byggmarknadskommissionen (2022). *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*.
- Ceder, M. m.fl. (2023). *Trafikkommentarer*. Norstedts Juridik, JUNO Version 11A, Publicerad digitalt den 11 oktober 2023.
- Delmi (2019). *Thai berry pickers in Sweden – A migration corridor to a low-wage sector, report 2019:3*.
- Dir. 2023:65. *Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.
- Dir. 2023:134. *Utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring*.

- Dir. 2024:23. *Tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering.*
- Dir. 2024:39. *Rättsliga biträden och rättegångskostnader – skärpt kostnadskontroll, ökat förtroende för offentliga försvarare och stärkta rättigheter för enskilda.*
- Dir. 2024:106. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*
- Ds Ju 1981:3. *Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet.*
- Ds 2017:22. *Utstationering och vägtransporter.*
- Ds 2018:7. *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av arbetstillstånd för arbete.*
- Ds 2021:1. *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet.*
- Ds 2022:13. *Utökat informationsutbyte.*
- Ds 2022:22. *Bättre konsekvensutredningar.*
- Ds 2024:35. *Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott.*
- Ekobrottsmyndigheten (2016). *Effekter på den ekonomiska brottsligheten efter avskaffandet av revisionsplikten för mindre aktiebolag.*
- Ekobrottsmyndigheten (2020a). *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige.*
- Ekobrottsmyndigheten (2020b). *Fördjupad studie av effekter på den ekonomiska brottsligheten efter avskaffande av revisionsplikten för mindre aktiebolag.*
- Ekobrottsmyndigheten (2023a). *Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2022.*
- Ekobrottsmyndigheten (2023b). *Remissvar gällande betänkandet Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag (SOU 2023:34).*
- Ekobrottsmyndigheten m.fl. (2021). *Missbruk av statlig lönegaranti.*
- Ekonomistyrningsverket (2016). *Basbok. Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet.* ESV 2016:50.
- Ekonomistyrningsverket (2020). *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur.* ESV 2020:23.
- Ekonomistyrningsverket (2023). *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* ESV 2023:22.

- Ekonomistyrningsverket (2024). *Säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2024*. ESV 2024:23.
- Engdahl, M. och Forslund, A. (2019). *Vilka tar del av nystartsjobb och andra subventionerade anställningar?* IFAU Rapport 2019:24.
- ETI Sverige (2023). *Skuldsättning av bärplockare i Sverige – Förslag om att införa Employer Pays Principle*.
- EU-kommissionen (2019). *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen och genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen)*. Bryssel den 25.9.2019. COM(2019) 426 final.
- EU-kommissionen (2021). *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses. Final report*.
- Europol (2021). *Serious and Organised Crime Threat Assessment. A corrupting influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*.
- Fair Play Bygg (2024). *Årsrapport 2023*.
- FAR (2024). *11 åtgärder mot ekonomisk brottslighet*.
- Fastighetsmäklarinspektionen (2023). *Tematisk tillsyn. Kartläggning av mäklarföretags arbete mot penningtvätt*.
- Fastighetsmäklarinspektionen (2024). *Hemställan om översyn av fastighetsmäklarlagen samt begäran om förordningsändringar*.
- Folksam Forskning (2022). *Mätning av yrkestrafikens hastighets efterlevnad 2022*.
- Forslund, A. (2018). *Subventionerade anställningar. Avvägningar och empirisk evidens*. IFAU Rapport 2018:14.
- Frödin, O. och Kjellberg, A. (2020). *Anställningsbidrag: integration eller etnisk segmentering?* Arbetsmarknad & Arbetsliv 2020.
- Halila, L. m. fl. (2018) *Administrativa sanktionsavgifter. En nordisk komparativ studie*, TemaNord 2018:511.
- Handels (2019). *Bakom lacken. Ekonomisk utveckling och arbetskraftsinvandring i skönhetsbranschen*.

- HEUNI (2024). *From rights on paper to rights in action. Exploited migrant workers' access to remedy in the Baltic Sea Region.*
- Hotell- och restaurangfacket (2012). *Till vilket pris som helst? En uppföljning av arbetskraftsmigranternas villkor i hotell- och restaurangbranschen.*
- Integritetsskyddsmyndigheten (2024). *Hemställan om utredning avseende bakgrundskontroller.* Dnr IMY-2024-8036.
- IVO (2023). *Vad har IVO sett? – Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret.*
- JK (2024). *Årsredovisning Justitiekanslern 2023.*
- JK (2020). *Årsredovisning Justitiekanslern 2020.*
- Johansson, M. (2024). *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden. En uppföljning.*
- Jämställdhetsmyndigheten (2024a). *Varför döms så få för människohandel? En analys av två forskningsstudier om hur människohandels- och människoexploateringsbrotten tillämpas i svenska domstolar.*
- Jämställdhetsmyndigheten (2024b). *Remissvar gällande Arbetslivs-kriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14).*
- Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen (2024). *Betänketid för offer för människohandel – slutrapport.*
- Kjellberg, A. (2023). *Kollektivavtalens täckningsgrad och vita fläckar.* Arena.
- Kommunal (2024). *Remissvar gällande betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15).*
- Lappi, E. m.fl. (2024). *Produktivitet och produktivitetsutveckling i Sverige: Internationell jämförelse och jämförelsemöjligheter. Expertrapport till Produktivitetskommissionen.*
- Livsmedelsföretagen (2024). *Remissvar gällande betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15).*
- LO (2022). *Arbetslivskriminalitet 2022 i Stockholms län.* Medlingsinstitutet (2024). *Kollektivavtalstäckning och arbetsmarknadens organisationer.*

- Melin, M. (2023). *Fastighetsmäklarlagen. En kommentar*. Norstedts Juridik, JUNO Version 5A, Publicerad digitalt den 10 februari 2023.
- Migrationsverket (2024). *Remissvar gällande betänkandet Arbetslivs-kriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14)*.
- Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2024). *Sanktionsavgifter för överträdelser av arbetsmiljölagen – en effektutvärdering*.
- Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (2023). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2022*.
- Polismyndigheten (2016). *Polismyndighetens strategi för trafik som metod*. PM 46/2016.
- Polismyndigheten (2021a). *Penningtvätt via fastigheter. Fastighetsmäklare som möjliggörare*. Finanspolissektionen. Dnr A052.211/2021.
- Polismyndigheten (2021b). *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*.
- Polismyndigheten (2022). *Brottsvinster ur ett större samhällsperspektiv*.
- Polismyndigheten (2023a). *Information till fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag om Penningtvätt och finansiering av terrorism*. Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Dnr A292.076/2023.
- Polismyndigheten (2023b). *Inriktning: Fokusområde kriminell ekonomi*.
- Polismyndigheten (2023c). *Finanspolisen informerar. Revision av företag*.
- Polismyndigheten (2023d). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 24*. Polismyndighetens rapport för 2022. Dnr A576.461/2023.
- Polismyndigheten (2023e). *”Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det!” Slutrapport från Projekt Människohandel, Nationella operativa avdelningen*.
- Polismyndigheten (2024a). *Professionella penningtvättare. Branscher, modus och kopplingar till kriminella nätverk*. Finanspolissektionen.
- Polismyndigheten (2024b). *Den kriminella ekonomin. Introduktion och översikt*.

- Polismyndigheten (2024c). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*. Dnr A664.808/2023.
- Polismyndigheten (2024d). *Fördjupad modusrapport. Systematisk penningtvätt inom den rysktalande organiserade brottsligheten*. Dnr A629.012/2024.
- Polismyndigheten (2024e). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 25*. Polismyndighetens rapport för 2023. Dnr A576.461/2023.
- Polismyndigheten m. fl. (2019). *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2019*. Dnr A457.772/2019.
- Polismyndigheten m.fl. (2021). *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021*. Dnr A562.287/2021.
- Polismyndigheten m.fl. (2023). *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023*. Dnr A215.519/2023.
- Prop. 153 L (2020–2021). *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet)*.
- Prop. 1979/80:2. *med förslag till sekretesslag m.m.*
- Prop. 1981/82:142. *om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet)*.
- Prop. 1985/86:126. *om lag om näringsförbud m.m.*
- Prop. 1994/95:89. *Förslag till alkohollag.*
- Prop. 2000/01:33. *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution.*
- Prop. 2004/05:164. *Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling.*
- Prop. 2005/06:109. *Åtgärder mot svarttaxi m.m.*
- Prop. 2005/06:173. *Översyn av personuppgiftslagen.*
- Prop. 2005/06:185. *Förstärkning och förenkling – ändringar i anställningsskyddslagen och föräldraledighetslagen.*
- Prop. 2007/08:126. *Patientdatalag m.m.*
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:125. *En ny alkohollag.*
- Prop. 2011/12:45. *Kustbevakningsdatalag.*
- Prop. 2012/13:71. *Anmälningsskyldighet vid utstationering.*

- Prop. 2012/13:125. *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.*
- Prop. 2013/14:215. *Ny lag om näringsförbud.*
- Prop. 2015/16:195. *Nytt regelverk om upphandling.*
- Prop. 2017/18:82. *Personalliggare i fler verksamheter.*
- Prop. 2017/18:105. *Ny dataskyddslag.*
- Prop. 2017/18:120. *Kreditupplysningslagen och dataskyddsförordningen.*
- Prop. 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*
- Prop. 2020/21:119. *En ny fastighetsmäklarlag – förstärkt tillsyn över fastighetsmäklarbranschen.*
- Prop. 2020/21:168. *Undantag från sekretess för beslut om stöd vid korttidsarbete.*
- Prop. 2021/22:134. *Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring.*
- Prop. 2021/22:166. *Genomförande av mobilitetspaketet.*
- Prop. 2021/22:206. *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut.*
- Prop. 2022/23:143. *Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat.*
- Prop. 2023/24:85. *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*
- Prop. 2023/24:148. *Två frågor om taxi – prisuppgiftsskyldigheten och ålderskravet för taxiförarlegitimation.*
- Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025.*
- Prop. 2024/25:11. *Ökad kontroll vid utbetalning från den statliga lönegarantin.*
- Prop. 2024/25:8. *Bolag och brott.*
- Regeringsbeslut A2022/00996. *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet.*
- Regeringsbeslut A2024/00857. *Uppdrag till Södertörns högskola att utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling i samhället.*

- Regeringsbeslut A2024/01109. *Ändring av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan.*
- Regeringsbeslut I2022/00694. *Uppdrag att föreslå ytterligare krav på etablering för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige.*
- Regeringsbeslut Ju2019/02929/KRIM. *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera satsningarna på Brottsförebyggande rådet.*
- Regeringsbeslut Ju2024/00843. *Uppdrag att studera hur bolag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön.*
- Regeringsbeslut KN2024/00578, KN2024/02544 (delvis) och KN2024/02560. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Bolagsverket.*
- Regeringsbeslut S2023/03241, S2024/02156 (delvis), S2024/02157 (delvis) m.fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försäkringskassan.*
- Riksrevisionen (2017). *Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar.* RiR 2017:35.
- Riksrevisionen (2020a). *Rutavdraget – konsekvenser av reformen.* RiR 2020:2.
- Riksrevisionen (2020b). *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade.* RiR 2020:27.
- Riksrevisionen (2021). *Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten.* RiR 2021:30.
- Riksrevisionen (2022). *Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete.* RiR 2022:4.
- Riksrevisionen (2023a). *Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker.* RiR 2023:17.
- Riksrevisionen (2023b). *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd.* RiR 2023:19.
- Riksrevisionen (2023c). *Svart på vitt – rotavdragets kostnader och effekter.* RiR 2023:26.
- Riksrevisionen (2024). *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter.* RiR 2024:12.

- Rostami, A. och Mondani, H. (2024). *Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet*. Stockholms handelskammare.
- Sandahl, Rolf (2017). *Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild*.
- Sjödin, E. (2020). *Arbetsmarknadens skuggsida – rättsföljder vid för låga löner*. Juridisk Tidskrift, 2019-20(3), 671–695.
- Skatteverket (2018). *Skattekontroll, moral och efterlevnad*.
- Skatteverket (2020a). *Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019*.
- Skatteverket (2020b). *Remissvar. Promemorian Undantag från sekretess för vissa beslut som rör stöd vid korttidsarbete (Fi2020/04215)*. Dnr 8-542444.
- Skatteverket (2021). *Slutrapport med erfarenheter från Skatteverkets kontroll av nagelvårdsbranschen*.
- Skatteverket (2023). *Riktad kontrollinsats av matbudsföretag. Rapportnummer 8-2649765*.
- Skatteverket (2024a). *Behov av en sammanhållen infrastruktur för identitet*. Dnr 8-2765903.
- Skatteverket (2024b). *Nationell lägesbild över befolkningen*. Dnr 8-2690557.
- Skatteverket (2024c). *Remissvar. Framtidens dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (SOU 2023:100)*.
- Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.
- Skr. 2023/24:67. *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*.
- Skr. 2023/24:82. *Riksrevisionens rapport om kontrollen av subventionerade anställningar*.
- SOU 1999:31. *Tillsyn över advokater m.m.*
- SOU 2013:38. *Vad bör straffas?*
- SOU 2014:48. *Registerutdrag i arbetslivet*.
- SOU 2016:86. *Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon*.
- SOU 2016:91. *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden*.

- SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*
- SOU 2017:114. *reboot – omstart för den digitala förvaltningen.*
- SOU 2018:49. *F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor.*
- SOU 2018:79. *Analys och utvärderingar för effektiv styrning.*
- SOU 2019:19. *Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd.*
- SOU 2019:59. *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.*
- SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro.*
- SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet.*
- SOU 2021:31. *Kontroller på väg.*
- SOU 2021:55. *Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen.*
- SOU 2021:88. *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.*
- SOU 2021:97. *Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift.*
- SOU 2022:36. *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge.*
- SOU 2022:39. *Ett register för alla bostadsrätter.*
- SOU 2022:45. *Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus.*
- SOU 2023:8. *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland.*
- SOU 2023:24. *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration.*
- SOU 2023:26. *Översyn av entreprenörsansvaret.*
- SOU 2023:34. *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag.*
- SOU 2023:43. *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter.*
- SOU 2023:52. *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen.*
- SOU 2023:100. *Framtidens dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden.*

- SOU 2024:14. *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete.*
- SOU 2024:15. *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.*
- SOU 2024:24. *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag.*
- SOU 2024:44. *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.*
- SOU 2024:61. *Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare.*
- SOU 2024:63. *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter.*
- SOU 2024:75. *Personuppgifter och mediegrundlagarna.*
- Spanger, M. och Dörffer Hvalkof, S. (2021). *Udnyttelse af migranternes arbejdskraft på det danske arbejdsmarkedet.*
- Statskontoret (2020). *Statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor.* Rapport 2020:24.
- Stora Branschgruppen (2020). *Stora branschgruppen presenterar tre åtgärdsförslag för konkurrens på lika villkor.*
- Svenska Bankföreningen (2024). *Framställning. Nya förutsättningar för företagsförmedlare i syfte att begränsa möjliggörande av ekonomisk brottslighet.* 2024/09/012.
- Svenska Taxiförbundet (2018). *En framtidslösning på problemet med svarttaxi.*
- Svenska taxiförbundet (2020). *Hemställan om uppdrag till polisen att prioritera skatte- och lagbrott inom taxi.*
- Svenska Taxiförbundet (2022). *Taxi för upphandling av samhällsbetalda resor.*
- Svenska Transportarbetareförbundet (2013). *Taxibranschen i Sverige.*
- Svenskt Näringsliv (2022). *Oseriösa företag i offentlig upphandling.*
- Svenskt Näringsliv (2023). *Arbetsmarknadskriminalitet – hur påverkas företagen och vad behöver göras?*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2024). *Yttrande. Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14).*

- Södertälje kommun (2022). *Fördjupad myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet – Pax*.
- Torp, E. (2023). *Rent åt helvete. Ett reportage*. Mondial.
- Transportföretagen (2019). *Effektivare tillsyn av yrkestrafiken*. Rapport april 2019.
- Transportstyrelsen (2019a). *Tillståndsmätning 2018. Kontroll av regelefterlevnaden inom yrkestrafik på väg avseende buss och taxi*. TSG 2017-3925.
- Transportstyrelsen (2019b). *Tillståndsmätning 2019. Kontroll av regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg avseende godstransporter samt mätning av sociala villkor bland lastbilsförare*. TSG 2017-3925.
- Transportstyrelsen (2021). *Remissvar. Genomförande av mobilitetspaketet*. TSG 2021-7607.
- Transportstyrelsen (2022a). *Tillståndsmätning 2022. Kontroll av regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg avseende godstransporter samt mätning av sociala villkor bland lastbilsförare*. TSG 2022-10382.
- Transportstyrelsen (2022b). *Uppdrag att föreslå ytterligare krav på etablering för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige*. Redovisning av regeringsuppdrag I2022/00694.
- Transportstyrelsen (2023). *Tillståndsmätning Taxi 2022. Kontroll av regelefterlevnaden inom yrkestrafik på väg avseende taxi-transporter*. TSG 2021-5583.
- Transportstyrelsen (2024a). *Transportmarknaden i siffror 2023. Översikt av utvecklingen på marknaderna för väg- och järnvägs-transporter*. TSG 2024-976.
- Transportstyrelsen (2024b). *Årsredovisning 2023*. TSG 2024-181.
- Transportstyrelsen (2024c). *Uppdrag att analysera och följa upp mobilitetspaketets genomförande i Sverige*. TSG 2022-2879.
- Transportstyrelsen (2024d). *Tillståndsmätning 2024. Kontroll av regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg avseende godstransporter, mätning av lastbilsförares sociala villkor och kontroll av transportföretags skatter och avgifter*. TSG 2024-3759.
- Upphandlingsmyndigheten m.fl. (2020). *Statistik om offentlig upphandling 2020*.

- Upphandlingsmyndigheten (2023a). *Nationella upphandlingsrapporten 2023*.
- Upphandlingsmyndigheten (2023b). *Remissvar gällande betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43)*.
- Upphandlingsmyndigheten (2024a). *Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling. Delredovisning av ett regeringsuppdrag. Dnr UHM-2023-0108*.
- Upphandlingsmyndigheten (2024b). *Remissvar gällande Arbetslivskriminalitet – Myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14)*.
- Wingborg (2023). *Schysta skogsbär – sex reformer för bättre arbetsvillkor och en bärkraftig bärbransch*. Arena.

Domar och annan rättspraxis i bokstavsordning

AD 2021 nr 43.

AD 2022 nr 45.

EU-domstolens dom den 10 januari 2006 i mål C-222/04
(Ministero dell'Economia e delle Finanze mot Cassa di
Risparmio di Firenze SpA m.fl.)

EU-domstolens dom den 1 december 2020 i mål C-815/18
(Federatie Nederlandse Vakbeweging mot Van den Bosch
Transporten BV m.fl.).

EU-domstolens dom den 8 juli 2021 i mål C-428/19 (OL m.fl.
mot Rapidsped Fuvarozási és Szállítmányozási Zrt).

EU-domstolens dom den 16 november 2023 i mål C-422/22
(Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu mot TE).

EU-domstolens dom den 4 oktober 2024 i mål C-541/20–C-555/20
(Litauen m.fl. mot parlamentet och rådet).

Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 5 maj 2023 i mål nr 159-23.

Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 15 mars 2024 i mål nr 3944-23.

Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 16 augusti 2023 i mål nr
2466-23.

Halmstad tingsrätts dom den 20 juni 2022 i mål nr B 1357-21.

HFD 2014 ref. 66.
HFD 2015 ref. 61.
HFD 2020 ref. 36.
Hovrätten för Västra Sveriges dom den 22 september 2022 i mål nr B 4088-22.
Hovrätten för Övre Norrlands dom den 24 oktober 2024 i mål B 835-24.
Högsta domstolens beslut den 13 juli 2021 i mål nr Ö 5090-20 (NJA 2021 s. 576).
Högsta domstolens dom den 15 februari 2022 i mål nr B 1770-21 (NJA 2022 s. 23).
Högsta domstolens beslut den 21 mars 2023 i mål nr Ö 3743-22.
Högsta domstolens dom den 30 augusti 2023 i mål nr B 7530-21.
JO 1990/91, s. 382.
JO beslut den 28 augusti 2013, dnr 4171-2011.
JO beslut den 9 juni 2017, dnr 741-2016.
Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 19 november 2021 i mål nr 4120-21.
Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 9 december 2021 i mål nr 6394-21.
Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 29 november 2024 i mål nr 7245-23.
Kammarrätten i Stockholms dom den 11 maj 2023 i mål nr 1625-23.
Kammarrätten i Stockholms dom den 8 september 2023 i mål nr 4034-23.
Kammarrätten i Stockholms dom den 31 januari 2024 i mål nr 6666-23.
Kammarrätten i Stockholms dom den 8 mars 2024 i mål nr 18-24.
Lycksele tingsrätts dom den 11 juli 2024 i mål B 583-23.
Svea hovrätts dom den 17 januari 2024 i mål nr B 6941-22.

Kommittédirektiv 2021:74

En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2021

Sammanfattning

En kommitté i form av en delegation ska, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan. Delegationen ska bl.a.

- verka samlande och stödjande för att motverka arbetslivskriminalitet, och
- förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och sprida kunskap om internationella erfarenheter.

Uppdraget ska delredovisas senast den 17 juni 2022, senast den 24 februari 2023 och senast den 23 februari 2024, och slutredovisas senast den 28 februari 2025.

Arbetslivskriminalitet är ett allvarligt samhällsproblem

Området arbetslivskriminalitet omfattar flera olika typer av regelöverträdelser. Det kan exempelvis handla om brott mot lagstiftning som rör arbetsmiljö och skatter eller otillåtet utnyttjande av arbetsmarknadspolitiska insatser och välfärdsförmåner. Det kan också handla om penningtvätt och bedrägerier, arbete utan arbetsstillstånd samt utnyttjande av arbetskraft genom människoexploatering och människohandel. En del av arbetslivskriminaliteten utgörs av välfärds-

brott, som är ett samlingsbegrepp för brott som riktas mot välfärds-systemen.

Arbetslivskriminalitet leder till negativa konsekvenser för arbetstagare, företag, samhället och statsfinanserna och kan dessutom vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet. Arbetstagare riskerar ofta osäkra arbetsvillkor, lägre löner och allvarliga kränkningar av sina rättigheter. Företag som följer reglerna riskerar att konkurreras ut av oseriösa aktörer. Samhället och statsfinanserna riskerar allvarliga budgetkonsekvenser genom minskade intäkter via skatter och sociala avgifter. Aktörer som bedriver arbetslivskriminalitet kombinerar ofta regelöverträdelser inom flera områden. Samverkan och erfarenhetsutbyte är i dessa fall av central betydelse som grund för samhällets insatser för att stoppa dem.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet. Exempelvis har åtta myndigheter sedan 2018 haft i uppdrag att samverka genom bland annat myndighetsgemensamma kontroller (A2017/02422, A2017/00678, A2021/00085). Delegationens arbete ska ske i tillägg till befintliga insatser. Delegationens uppgift är att, med utgångspunkt i bl.a. det arbete som bedrivs av myndigheterna, stödja och stärka samhällets samlade insatser mot arbetslivskriminalitet ur ett brett och långsiktigt perspektiv. Myndigheterna har även fortsättningsvis det mycket angelägna uppdraget att bedriva och utveckla det operativa arbetet för att bekämpa arbetslivskriminalitet, både utifrån sina egna verksamhetsområden och i samverkan.

Uppdraget att verka samlande och stödjande för att motverka arbetslivskriminalitet

Att motverka arbetslivskriminalitet kräver insatser från flera olika typer av aktörer. Olika myndigheters verksamheter bidrar på olika sätt utifrån sina respektive uppdrag, och de har olika kunskap och metoder att tillgå. Vissa myndigheter har en mer central roll än andra myndigheter inom befintliga samverkansformer. Arbetsmarknadens parter har också en viktig roll i sammanhanget. De har bland annat genom sin branschkunskap en särskild förståelse för utvecklingen och omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Dessutom kan även exempelvis företag och branschorganisationer agera för att minska risken för arbetslivskriminalitet.

En väsentlig del av den analys och det erfarenhetsutbyte som sker i dag görs inom ramen för en viss bransch eller sektor inom arbetslivet eller med utgångspunkt i någon eller några myndigheters arbete. Det är viktigt att arbetssätt som visat sig framgångsrika i motverkandet av arbetslivskriminalitet kan identifieras och spridas till andra berörda organisationer, branscher och sektorer. I sammanhanget är det också viktigt att befintliga samarbeten och kontaktvägar beaktas och tas tillvara.

Delegationen ska därför

- ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan,
- samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta långsiktigt inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer.

Uppdraget att förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och att sprida kunskap om internationella erfarenheter

Hur utbredd är arbetslivskriminaliteten och hur kan den följas upp?

För flera av de regelöverträdelser som kan benämnas som delar av arbetslivskriminaliteten saknas i dag uppskattningar av problemens omfattning. Det finns samtidigt svårigheter att kvantifiera eller på annat sätt bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning, inte minst när det handlar om kriminell verksamhet som svårigen 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 myndighets-

gemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (A2017/02422, A2017/00678). Regeringen gav i januari 2021 myndigheterna i uppdrag att under 2021 samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan (A2021/00085). Det finns även i sammanhanget andra relevanta former av myndighetssamverkan, som bland annat sker inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Det finns, särskilt vad gäller de mest systematiska formerna av arbetslivskriminalitet, flera beröringspunkter mellan de olika samverkansformerna.

Bland de beståndsdelar som kan anses utgöra arbetslivskriminalitet finns sådana som är särskilt komplexa och svåra att upptäcka. Det kan handla om brottsupplägg som är avancerade till sin natur och kräver insatser från flera olika myndigheter för att motverkas. Sådana brottsupplägg kan användas för att bedriva exploatering av arbetskraft, inklusive människohandel och människoexploatering. Det är i sådana fall vanligt förekommande att offren inte självmant berättar om sin utsatthet och det kan vara svårt att upptäcka människohandel eller människoexploatering vid ett enskilt inspektionstillfälle. Samverkan mellan myndigheter är därmed särskilt viktigt för att motarbeta exploatering av arbetskraft och andra avancerade brottsupplägg.

Delegationen ska därför

- följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet.

Särskilt fokus ska läggas på arbete med myndighetsgemensamma kontroller samt hur effektiv samverkan är i förhållande till sådan arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, exempelvis sådan som kan innefatta att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.

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 utarbета 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 utarbета en metod för kontinuerlig uppföljning ska också redovisas i samband med slutredovisningen.

Delegationen ska fortlöpande informera Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) om arbetet.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:2

Tilläggsdirektiv till En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 februari 2022

Förkortad tid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Delegationen ska bl.a. utarbeta en definition av arbetslivskriminaliteten i Sverige. Den delen av uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 17 juni 2022.

Utredningstiden förkortas. Uppdraget att utarbeta en definition ska i stället redovisas senast den 31 mars 2022, i form av en promemoria.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:87

Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Den 10 februari beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till delegationen (dir. 2022:2). Genom tilläggsdirektiven förkortades utredningstiden för redovisning av den del av uppdraget som gällde att redovisa en definition av arbetslivskriminalitet.

Delegationen ska nu även

- utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 17 juni 2023.

Uppdraget att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet

Den 24 februari 2022 beslutade regeringen om ett uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan. Enligt uppdraget ska Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket

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 informations-säkerhet, 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)

Kommittédirektiv 2023:59

Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 april 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Den 30 juni 2022 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till delegationen (dir. 2022:87). Genom tilläggsdirektiven fick delegationen i uppdrag att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet och lämna nödvändiga författningsförslag. Den delen av uppdraget skulle enligt tilläggsdirektiven redovisas senast den 17 juni 2023.

Utredningstiden för den delen av uppdraget förlängs. Uppdraget att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion ska i stället redovisas senast den 23 februari 2024. Uppdraget i den delen ligger i övrigt fast.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:26

Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 februari 2024

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Delegationen ska bland annat följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet samt utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling. Regeringen har beslutat om tilläggsdirektiv till delegationen den 10 februari 2022 (dir. 2022:2), den 30 juni 2022 (dir. 2022:87) och den 27 april 2023 (dir. 2023:59).

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har hittills redovisat delbetänkandena Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge (SOU 2022:36), Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland (SOU 2023:8) och Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en myndighetsgemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14).

Delegationen ska nu även bl.a.

- analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna (säsonganställda) samt, om delegationen ser sådana behov, även i andra näringsgrenar,

- utifrån ett urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker beskriva kriminalitetens konsekvenser för samhället,
- föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna och de reglerade yrkena,
- kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i Sverige, med särskilt fokus på hur arbetslivskriminaliteten används för att finansiera den kriminella ekonomin, och
- lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet och analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter.

Enligt de ursprungliga direktiven ska delegationen vid behov lämna förslagsförslag. Samma sak gäller uppdragen i dessa tilläggsdirektiv.

Uppdraget i de ursprungliga direktiven om att delegationen ska utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling ändras nu på så sätt att delegationen ska ge förslag på en myndighet, ett organ eller en annan aktör som kan utföra denna del av uppdraget. Det uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2024, i form av en promemoria. Uppdraget ska i övrigt redovisas i samband med delegationens slutredovisning den 28 februari 2025.

Arbetet mot arbetslivskriminalitet behöver bli mer differentierat

I delbetänkandena har delegationen bland annat föreslagit en definition av begreppet arbetslivskriminalitet och lämnat en övergripande beskrivning av kriminalitetens omfattning i Sverige med en analys av några av de allvarliga samhällsproblem som följer av arbetslivskriminaliteten. Delegationen har redovisat iakttagelser om det pågående arbetet för att bekämpa arbetslivskriminalitet i Sverige och uppmärksammat att byggbranschen av olika aktörer har pekats ut som den bransch som har högst risk för arbetslivskriminalitet. Delegation anger samtidigt att byggbranschen är en av de branscher som har kommit längst när det gäller att ta initiativ för att motverka kriminaliteten.

I det senaste delbetänkandet finns bland annat förslag om en gemensam tipsfunktion samt en analys av hur myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet fungerar och hur den kan effektiviseras.

Arbetslivskriminalitet utgör ett hot mot svenska företag, anställda och samhället i stort. Den skapar stor otrygghet, snedvrider konkurrensen och bidrar till den kriminella ekonomin. De oseriösa aktörerna använder alltmer avancerade och innovativa metoder för att kringgå samhällets lagar och regler. Brottsligheten är systemhotande och samhällets arbete mot arbetslivskriminalitet behöver intensifieras och bli mer proaktivt.

Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet har identifierat vissa näringsgrenar med särskilt hög risk för negativa samhälls-ekonomiska konsekvenser. Delegationens arbete har hittills främst varit inriktat på att beskriva det generella angreppssättet i Sverige och i andra länder för att motverka arbetslivskriminalitet.

Det finns ett behov av en djupare analys ur ett mer näringsgrens-specifikt perspektiv, där också förekomsten av eller möjlig framväxt av organiserad brottslighet bör analyseras närmare. Det fortsatta arbetet behöver därför inriktas mer specifikt på sådana branscher och yrken där det finns en särskilt identifierad risk för arbetslivskriminalitet. Det är angeläget att analysera vilka åtgärder som behöver vidtas för att motverka att aktörer inom den organiserade brottsligheten etablerar sig eller tillåts verka i arbetslivet. Regeringen har en strategi mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67) med fem mål som ska vara vägledande i arbetet, däribland att slå sönder den kriminella ekonomin. Det är därför angeläget att ta fram förslag som kan effektivisera arbetet mot arbetslivskriminalitet, för att arbetet ska slå hårdare mot den kriminella ekonomin och organiserad brottslighet i företagsmiljö. Det behöver vidare skapas förutsättningar för att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska kunna bli mer långsiktigt effektivt och uthålligt genom att myndighetssamverkan liksom samarbetet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter utvecklas ännu mer.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att motverka arbetslivskriminaliteten inom specifika näringsgrenar och reglerade yrken

Arbetslivskriminalitet i specifika näringsgrenar

De nio myndigheter som har det särskilda regeringsuppdraget att samverka mot arbetslivskriminalitet (A2022/00333, A2023/01693) har uppmärksammat att vissa näringsgrenar löper en särskilt hög risk för att utsättas för upplägg som kan beskrivas som arbetslivskriminalitet och därmed förorsaka stor samhällskada. Enligt myndigheterna är näringsgrenar som är personalintensiva mer utsatta för arbetslivskriminalitet än andra. Att det råder brist på utbildad arbetskraft inom näringsgrenarna bygg och transport ger utrymme för oseriösa eller brottsverksamma aktörer att bryta mot vissa regler och avtal. Näringsgrenar som kroppsvård eller städ, där det kan efterfrågas mindre kvalificerad arbetskraft, ger andra förutsättningar för arbetslivskriminella upplägg (Arbetsmiljöverket, Lägesbild för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, 2021).

Kontroll och tillsyn är viktiga verktyg för att på ett effektivt sätt förebygga och bekämpa arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna. Som exempel kan nämnas räddningstjänstens tillsynsansvar över byggnader, annan kommunal tillsyn på t.ex. hälsoområdet samt kontroll och uppföljning av offentliga upphandlingsavtal enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Mot den här bakgrunden finns det anledning att rikta särskilt fokus mot arbetslivskriminalitet i vissa näringsgrenar där det förekommer sådana upplägg som oseriösa aktörer använder.

Delegationen ska därför särskilt belysa näringsgrenarna restaurang, transport, kroppsvård och städ. Det finns därutöver anledning att uppmärksamma säsongsanställda inom de gröna näringarna, såsom bärplockare, som kan vara särskilt utsatta för att drabbas av arbetslivskriminalitet i form av människoexploatering. Bygg- och anläggningssektorn har gjort ett stort arbete genom t.ex. Byggmarknadskommissionen. Även delegationen har lyft problemen i denna sektor i tidigare delbetänkanden. Det finns dock anledning för delegationen att ytterligare analysera denna sektor för att se vad mer som kan göras för att komma åt problematiken i sektorn och vilken effekt redan vidtagna åtgärder har haft.

Utöver dessa näringsgrenar som delegationen särskilt ska belysa pågår arbeten från regeringens sida i förhållande till andra näringsgrenar. Som exempel kan nämnas uppdraget till Socialstyrelsen om att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården (S2023/03096) och uppdraget till Inspektionen för vård och omsorg om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen (S2024/00041). De myndigheter som ingår i satsningen Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet beskriver i rapporten Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023 hur expansion av brottsligheten sprider sig till fler näringsgrenar, och pekar på den ökade välfärdsbrottsligheten. Delegationen bör därför även ha möjlighet att analysera andra branscher som är utsatta för arbetslivskriminalitet och som den bedömer som angelägna att lyfta.

Arbetslivskriminalitet i reglerade yrken

Med reglerade yrken menas yrken där det finns särskilda kompetenskrav eller andra bestämmelser om vad som krävs för att utöva yrket. Ett exempel är läkaryrket, där det är av stor betydelse för patientsäkerheten att endast personer som uppfyller de formella kraven för att vara läkare får utöva yrket. På samma sätt är de formella kompetenskraven för andra reglerade yrken anpassade efter respektive yrkes särskilda förutsättningar.

I Sverige finns ett fyrtiotal reglerade yrken. De flesta sådana yrken finns inom hälso- och sjukvården, som läkare, tandläkare, sjuksköterska, receptarie, kiropraktor och psykolog. Andra reglerade yrken är t.ex. taxiförare, advokat, väktare, fastighetsmäklare och sakkunniga inom brandskydd. Alla reglerade yrken är ställda under tillsyn, antingen av offentliga organ eller av branschinterna tillsynsorgan.

När en person i ett reglerat yrke använder sin yrkesposition för att överträda regler, som när en läkare överförskriver narkotikapreparat, när en fastighetsmäklare medverkar till penningtvätt vid fastighetsaffärer eller när en advokat utan tillstånd från åklagaren förmedlar meddelanden till en utomstående från en klient som är häktad med restriktioner, är det först och främst en fråga om en brottslig gärning som kan medföra straffrättsligt ansvar. Gärningen kan också aktualisera granskningar av berörda tillsynsorgan. En advokat som bryter

mot god advokatsed kan t.ex. tilldelas en disciplinpåföljd av Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd. Påföljderna är erinran, varning (eventuellt i kombination med straffavgift) och, i de allvarligaste fallen, uteslutning.

Här finns även anledning att anlägga ett vidare perspektiv, som tar sin utgångspunkt i bekämpandet av arbetslivskriminalitet i samhället i stort. När reglerade yrkestitlar missbrukas i brottsliga syften finns det en risk för att viktiga samhällsintressen, även utanför yrkeskåren, tar allvarlig skada. Rättsväsendets möjligheter att utreda och lagföra sådana brott kan också begränsas av bestämmelser om t.ex. sekretess och tystnadsplikt eller andra för yrket speciella regler som finns i syfte att skydda de här gruppernas yrkesutövning. Även om arbetslivskriminalitetens effekter på samhället i stort kan vara svåra att kvantifiera, är det fråga om ett problem med påtagliga risker för att allmänhetens förtroende för det demokratiska samhällets strukturer kommer att lida skada.

För att värna tilliten till det reglerade yrket och för att syftet med regleringen ska uppnås är det bland annat viktigt att samma förutsättningar att bemanna de reglerade yrkena gäller oavsett om yrket är ett bristyrke eller om det finns överskott på utbildad arbetskraft inom yrkeskategorin. När det råder brist på kvalificerad arbetskraft inom ett reglerat yrke kan konkurrensen mellan företagen snedvridas om yrkesutövaren inte uppfyller de formella kraven för det reglerade yrket, exempelvis genom att examensbevis förfalskas. Om det i stället råder arbetskraftsöverskott inom ett reglerat yrke kan arbetsgivare missbruka sitt inflytande på arbetsmarknaden t.ex. genom skatteundandragande där arbetstagare får arbeta som falska egenföretagare i stället för att företagen tar sitt arbetsgivaransvar för de anställda. Den senare problematiken belyses särskilt i betänkandet F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor (SOU 2018:49). I ett vidare perspektiv kan förekomsten av arbetslivskriminalitet i ett reglerat yrke skada de samhällsintressen som ligger bakom att yrket i fråga har getts en särskild reglering, och i förlängningen även skada allmänhetens tilltro. I strategin mot organiserad brottslighet är återkallandet av yrkeslegitimationer ett exempel som lyfts för att motverka att företag används som brottsverktyg.

Delegationen ska därför

- analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna (säsongsanställda) samt, om delegationen ser sådana behov, även i andra näringsgrenar,
- utifrån ett, av delegationen avgränsat, urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället, beskriva hur skadeverkningarna drabbar samhället och vilka negativa samhällsekonomiska konsekvenser som uppstår, och
- föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna och de reglerade yrkena.

Uppdraget att kartlägga arbetslivskriminalitet som en inkomstkälla för den kriminella ekonomin, att föreslå mer träffsäkra verktyg och att analysera förutsättningarna för ökad samverkan

Arbetslivskriminalitet – en inkomstkälla för organiserad brottslighet

Arbetslivskriminalitet är ett allvarligt, omfattande och ökande samhällsproblem. Den organiserade brottslighetens utbredning leder, förutom till skadeverkningarna inom landet, till att synen på Sverige utomlands påverkas negativt. Detta skapar svårigheter för seriösa svenska företag att verka på en konkurrensutsatt marknad.

Arbetslivskriminalitet i kombination med organiserad brottslighet leder till att den fria konkurrensen på marknaden snedvrids ytterligare och att seriösa företagare konkurreras ut av oseriösa aktörer. Arbetslivskriminaliteten bidrar även till att finansiera den kriminella ekonomin. Ytterligare en följdverkan av detta är att den ekonomiska brottsligheten får möjligheter att infiltrera de seriösa företagen så att även de riskerar att direkt eller indirekt bidra till den kriminella ekonomin. Ekonomiska värden går förlorade när den organiserade brottsligheten sätter i system att exempelvis begå bidragsbrott och bedrägerier riktade mot välfärdssystemen eller att exploatera arbetstagare. Detta aktualiseras även i strategin mot organiserad brottslighet. Det är angeläget att kartlägga kopplingarna mellan arbetslivskriminaliteten och den organiserade brottsligheten och hur arbetslivskriminaliteten bidrar till att finansiera den kriminella ekonomin, inte minst

för att åtgärder ska kunna slå hårdare mot den kriminella ekonomin och den organiserade brottsligheten i företagsmiljö.

Den organiserade brottslighetens intrång i det svenska näringslivet, när det gäller såväl privat- som offentligfinansierade företag, är systemhotande och något som påverkar det sunda svenska företagandet negativt. Bilden av Sverige som ett attraktivt land att etablera företag och andra verksamheter i har tydligt försämrats över tid. Detta ger följd effekter på möjligheterna att upprätthålla vårt välfärdssamhälle. Detta sker samtidigt som arbetslivskriminaliteten orsakar en ökad otrygghet på arbetsmarknaden, att arbetskraft utnyttjas och att offentliga medel riskerar att gå till kriminella.

Verktygen behöver vara träffsäkra och effektiva

För att bekämpa arbetslivskriminalitet och för att motverka att organiserad brottslighet etablerar sig, är det viktigt att myndigheterna har tillgång till träffsäkra och effektiva verktyg. Verktygen ska fungera som kännbara straff men också få oseriösa företag att bli medvetna om att risken för att upptäckas när man bryter mot lagar och regler eller exploaterar människor är påtaglig.

Enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen (1977:1160) får Arbetsmiljöverket under vissa förutsättningar besluta om förelägganden och förbud, som kan förenas med vite. I 8 kap. finns bland annat bestämmelser om straff och sanktionsavgifter. Enligt 8 kap. 6 § ska sanktionsavgiften tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde. Vidare kan nämnas att enligt lagen (2014:836) om näringsförbud kan allmän domstol besluta om näringsförbud. Den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten, och därigenom har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, ska meddelas näringsförbud om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Vid de myndighetsgemensamma inspektionerna kontrolleras en rad olika sakförhållanden. Inspektionerna kan leda till olika former av åtgärder mot företaget, såsom straff (böter eller fängelse), återkallelse av tillstånd för verksamheten och andra former av sanktioner, t.ex. förelägganden eller förbud. De oseriösa aktörerna ägnar sig åt arbetslivskriminalitet på mer och mer avancerade sätt och aktörerna blir också alltmer innovativa i att kringgå samhällets lagar och regler.

Brottsligheten är systemhotande och de olika samhällsorganens arbete mot arbetslivskriminalitet behöver intensifieras och bli mer proaktivt. Det finns därför skäl att låta delegationen ta ställning till om det behövs bättre verktyg, t.ex. utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden eller andra sanktioner, för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet.

Utvecklad samverkan är en framgångsfaktor

Samtidigt som det är viktigt att de enskilda offentliga aktörerna, som Arbetsmiljöverket och kommunala tillsynsenheter, har tillgång till de verktyg som behövs bör ännu mer göras för att utveckla samverkan mellan alla seriösa aktörer på arbetsmarknaden. Myndighetssamverkan ger exempelvis ett mervärde jämfört med om myndigheterna enbart skulle driva arbetet mot arbetslivskriminalitet inom den egna linjeorganisationen, och förutsättningarna för att kunna bedriva en sådan samverkan utvecklas kontinuerligt.

Genom den svenska arbetsmarknadsmodellen har arbetsmarknadens parter nyckelroller i arbetet för sunda förhållanden på arbetsmarknaden som ger seriösa företag möjligheter att konkurrera på rättvisa villkor och som bidrar till att bekämpa utvecklingen av arbetslivskriminalitet. Detta arbete behöver kunna gå hand i hand med det myndighetsgemensamma arbetet för att motverka denna form av kriminalitet. Likaså finns det andra aktörer, statliga, regionala och kommunala, vars kompetens och befogenheter behöver involveras mer så att de bidrar till effektiviteten i arbetet mot arbetslivskriminaliteten.

Delegationen ska därför, utifrån vad som framkommer i uppdraget om att föreslå åtgärder för att motverka arbetslivskriminaliteten inom specifika näringsgrenar och reglerade yrken,

- kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i Sverige, med särskilt fokus på hur arbetslivskriminaliteten används för att finansiera den kriminella ekonomin och hur den organiserade brottsligheten tillskansar sig andra orättmätiga fördelar inom näringslivet,
- lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg, såsom utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden och sanktioner, som behövs för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet,

- analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter, samt
- identifiera vilka myndigheter eller andra aktörer som inte har detta till uppgift i dag, men som i framtiden bedöms kunna agera effektivt för att bekämpa samhällsproblemen med arbetslivskriminalitet.

Uppdraget att föreslå en aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling

Delegationen ska inte längre utföra det ursprungliga uppdraget om att utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling, exempelvis genom användandet av indikatorer, och föreslå hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag har avslutats.

Delegationen ska i stället

- ge förslag på en befintlig myndighet, ett organ eller en annan aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget att föreslå en aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling ska redovisas senast den 20 juni 2024, i form av en promemoria. Uppdraget ska i övrigt redovisas i samband med delegationens slutredovisning den 28 februari 2025.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]