

# Arbetslivskriminalitet

- myndighetssamverkan
- en gemensam tipsfunktion
- lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete

*Delbetänkande av  
Delegationen mot arbetslivskriminalitet*

*Stockholm 2024*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2024:14**

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 2024

ISBN 978-91-525-0868-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0869-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Paulina Brandberg

Regeringen beslutade den 23 september 2021 att tillsätta en kommitté i form av en delegation för att, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan (dir. 2021:74). Kommittén har tagit namnet Delegationen mot arbetslivskriminalitet.

Till ordförande i delegationen anställdes den 27 september 2021 Ola Pettersson, tidigare 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, 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.

Som sakkunniga i delegationen förordnades den 24 februari 2022 departementssekreteraren Heidi Bogren (tidigare Finansdepartementet, numera Arbetsmarknadsdepartementet), kanslirådet 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 (Brottförebyggande rådet), samordnaren Tomas Dahlquist (Arbetsmiljöverket), nationellt samverkansansvarige Thomas Falk (Försäkringskassan), sektionschefen Caroline

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

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

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).

Med delegationen avses i betänkandet delegationen och dess kansli. Delegationen ansvarar för förslagen i betänkandet. Härmed överlämnas delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14).

Stockholm i februari 2024

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

/Linnéa Blommé  
Mattias Göthberg  
Per Lindblom



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>19</b>
<b>Summary .....</b>	<b>37</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>57</b>
1.1 Förslag till förordning (0000:00) om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet.....	57
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.....	60
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.....	63
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten .....	65
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten .....	66
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket .....	67
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten .....	68
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.....	69
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen .....	71

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.....	72
<b>2</b>	<b>Delegationens uppdrag och arbete .....</b>	<b>73</b>
2.1	Uppdraget .....	73
2.2	Delegationens arbete .....	74
2.3	Betänkandets disposition .....	76
<b>3</b>	<b>Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet .....</b>	<b>77</b>
3.1	Inledning .....	77
3.1.1	Bakgrund och uppdrag.....	77
3.1.2	Disposition .....	79
3.1.3	Metod.....	79
3.2	Tidigare analyser av myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet .....	82
3.2.1	Följeforskningsuppdrag om myndighetsgemensam kontroll.....	82
3.2.2	Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1).....	85
3.2.3	Statskontorets utvärdering av regeringens arbetsmiljöstrategi.....	87
3.2.4	Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft .....	88
3.3	Andra relevanta rapporter .....	92
3.3.1	Utvärdering av den norska myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet.....	92
3.3.2	Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13) .....	95
3.3.3	GRETA:s utvärdering av Sveriges arbete mot människohandel.....	97
3.3.4	Rapport från Svenskt Näringsliv om arbetsmarknadskriminalitet .....	99
3.3.5	Rapport från LO om arbetslivskriminalitet.....	101



3.4	Regeringsuppdrag om samverkan mot arbetslivskriminalitet.....	102
3.4.1	Allmänt om samverkan .....	102
3.4.2	Uppdrag om att utveckla och genomföra myndighetsgemensamma kontroller .....	103
3.4.3	Uppdrag om regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan.....	104
3.5	De samverkande myndigheternas uppdrag och förutsättningar .....	110
3.6	Allmänt om samverkans nytta .....	116
3.6.1	Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är en viktig verksamhet som fortsatt bör prioriteras.....	116
3.7	Målen för samverkan.....	118
3.7.1	Regeringsuppdraget.....	118
3.7.2	Myndigheternas bild av regeringens mål för samverkan .....	120
3.7.3	Myndighetsgemensamma mål mot arbetslivskriminalitet .....	122
3.7.4	Myndighetsspecifika mål.....	125
3.7.5	Uppföljning och återrapportering.....	126
3.7.6	Målet för samverkan behöver tydliggöras.....	127
3.8	Organisation, förutsättningar och resurser .....	127
3.8.1	Den myndighetsgemensamma organisationen mot arbetslivskriminalitet .....	128
3.8.2	De enskilda myndigheternas egen organisation för uppdraget .....	131
3.8.3	Förutsättningar och resurser för arbetet.....	135
3.8.4	Myndigheterna avsätter olika mycket resurser för arbetet, vilket får effekter för samverkan.....	137
3.8.5	Den myndighetsgemensamma organisationen kan utvecklas ytterligare.....	139
3.9	Myndighetsgemensamma kontroller .....	141
3.9.1	Närmare om begreppet kontroll.....	141
3.9.2	Kontrollurval .....	142

3.9.3	Genomförande av kontroller.....	143
3.9.4	Efterarbete och uppföljning av kontroller.....	144
3.9.5	Möjligheterna att utbyta information är fortsatt en stor utmaning.....	145
3.9.6	Arbetet med myndighetsgemensamma kontroller fungerar generellt sett väl men behöver utvecklas i vissa avseenden.....	149
3.10	De regionala centren mot arbetslivskriminalitet .....	150
3.10.1	AKC har stor potential men det finns flera utmaningar.....	151
3.11	Metodutveckling och integrering av metoder i den ordinarie verksamheten.....	153
3.12	Informationsinsatser .....	157
3.12.1	Det finns delade meningar bland myndigheterna om hur kommunikationsinsatserna bör genomföras .....	159
3.12.2	Informationen till utsatta arbetstagare behöver stärkas.....	160
3.13	Myndighetssamverkan i förhållande till människohandel och människoexploatering.....	164
3.13.1	Delegationens uppdrag i denna del .....	164
3.13.2	Om människohandel och människoexploatering.....	164
3.13.3	Antal identifierade offer, anmälda brott och åtal.....	168
3.13.4	Myndigheternas arbete inom samverkansuppdraget.....	171
3.13.5	Myndigheterna bör fortsätta utveckla arbetsätten för att motverka arbetskraftsexploatering .....	183
3.13.6	Polismyndigheten och Åklagarmyndighetens arbete mot arbetskraftsexploatering bör utvecklas .....	185
3.13.7	Fler myndigheter bör i sina instruktioner få i uppgift att bidra till arbetet mot människoexploatering och människohandel .....	189

3.13.8	Det finns behov av ytterligare insatser mot arbetskraftsexploatering.....	195
3.14	Samråd med arbetsmarknadens parter .....	205
3.14.1	Delegationens uppdrag i denna del.....	205
3.14.2	Regeringsuppdraget till myndigheterna och arbetsmarknadens parter roll .....	205
3.14.3	Den svenska arbetsmarknadsmodellen .....	206
3.14.4	Myndigheternas samråd med arbetsmarknadens parter i fråga om arbetslivskriminalitet .....	207
3.14.5	Samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter bör utvidgas till fler branscher.....	211
3.14.6	Samrådet bör utvecklas i fråga om informationsinsatser .....	212
3.14.7	Myndigheterna och arbetsmarknadens parter bör i större utsträckning samråda om sina ansvarsområden .....	212
3.14.8	Det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till arbetsmarknadens parter.....	214
3.14.9	Statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja samverkan med myndigheter .....	219
3.15	Samverkan med kommuner och andra aktörer .....	222
3.15.1	Uppdraget i denna del .....	222
3.15.2	Samverkan med kommuner .....	223
3.15.3	Samverkan med andra aktörer.....	226
3.16	Samordning med annan myndighetssamverkan.....	228
3.16.1	Samverkan mot organiserad brottslighet .....	228
3.16.2	Övrig myndighetssamverkan.....	233
3.16.3	Slutsatser gällande samordning med samverkan mot organiserad brottslighet.....	234
3.17	Delegationens övergripande bedömning av måluppfyllelsen.....	236
3.17.1	Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet har stor potential men ett antal utmaningar .....	236

3.17.2	De samverkande myndigheterna har genomfört merparten av uppdragen .....	239
3.18	Regeringens styrning av arbetet .....	240
3.18.1	Generellt om myndighetsstyrning .....	240
3.18.2	Regeringens styrning i tvärspektoriella frågor .....	241
3.18.3	Regeringens styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet.....	244
3.18.4	Ledning och samordning av myndigheternas samverkan .....	247
3.18.5	Arbetet mot arbetslivskriminalitet bör anges i myndigheternas instruktioner.....	249
3.18.6	Nytt regeringsuppdrag .....	250
3.18.7	Regeringens samordning av samverkan bör utvecklas.....	252
3.18.8	Arbetsmiljöverket bör fortsatt samordna uppdraget.....	254
3.18.9	Myndigheter i samverkan .....	255
<b>4</b>	<b>En myndighetsgemensam tipsfunktion .....</b>	<b>257</b>
4.1	Tips har en stor betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet .....	257
4.2	Uppdraget .....	257
4.3	Frågans tidigare behandling .....	259
4.3.1	Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1) .....	259
4.3.2	Behovet av utökad informationsutbyte .....	260
4.4	Befintliga funktioner för tips och rapportering av missförhållanden .....	264
4.4.1	Tipsfunktioner hos de samverkande myndigheterna.....	264
4.4.2	Visselblåsarfunktioner .....	266
4.4.3	En myndighetsgemensam tipsfunktions förhållande till befintliga funktioner.....	269
4.5	Behovet av en myndighetsgemensam tipsfunktion.....	271
4.5.1	Arbetslivskriminalitet spänner ofta över flera myndigheters ansvarsområden.....	271

4.5.2	Svårigheter för enskilda personer som vill lämna tips .....	272
4.5.3	Svårigheter för myndigheterna att arbeta effektivt med inkomna tips och att dela dem med andra.....	272
4.6	Det är ändamålsenligt med en myndighetsgemensam tipsfunktion.....	273
4.6.1	Fördelar med en myndighetsgemensam tipsfunktion .....	273
4.6.2	Risker med en myndighetsgemensam tipsfunktion .....	275
4.6.3	Det finns skäl att inrätta en myndighetsgemensam tipsfunktion .....	278
4.7	En ändamålsenlig utformning – allmänna överväganden ...	279
4.7.1	Tipsfunktionen bör vara tillgänglig för en bred krets.....	280
4.7.2	Tipsfunktionen bör avse tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden.....	281
4.7.3	Mottagare av tips från tipsfunktionen bör kunna vara alla samverkande myndigheter utom Jämställdhetsmyndigheten och Åklagarmyndigheten .....	283
4.7.4	Tipsfunktionen bör uppfylla höga krav på tillgänglighet.....	287
4.8	En myndighetsgemensam tipsportal är en ändamålsenlig utformning.....	289
4.8.1	Ett användargränssnitt med en fördelningsfunktion.....	289
4.8.2	Enkelt för tipslämnare att lämna tips .....	290
4.8.3	Den enskilde bör själv kunna förfoga över till vem tipset ska överföras .....	291
4.8.4	Hjälp att lämna tipset till berörda myndigheter .....	292
4.8.5	Mindre risk för att tips inte når rätt mottagare eller hanteras sämre .....	295

4.8.6	Möjligheten för en tipslämnare att vara anonym .....	296
4.8.7	Återkoppling på lämnade tips .....	298
4.8.8	Bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder i samverkan .....	299
4.8.9	Bättre uppföljning av arbetet med inkomna tips.....	301
4.8.10	Mindre behov för myndigheter att dela tips.....	302
4.8.11	Information till tipslämnare och utsatta arbetstagare.....	303
4.8.12	Alternativa lösningar.....	305
4.8.13	Tipsfunktionen bör utformas som en myndighetsgemensam tipsportal .....	307
4.8.14	Skatteverket bör få i uppdrag att upprätta tipsportalen.....	310
4.9	En ny förordning om en myndighetsgemensam tipsportal .....	312
4.9.1	Dataskyddsrättsligt ramverk .....	312
4.9.2	Personuppgiftsbehandling i den myndighetsgemensamma tipsportalen.....	316
4.9.3	Tillämpliga regelverk för personuppgiftsbehandlingen .....	319
4.9.4	Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen .....	321
4.9.5	En ny förordning bör införas .....	327
4.9.6	Förordningens innehåll och syftet med tipsportalen.....	330
4.9.7	Förhållandet till annan reglering .....	330
4.9.8	Allmänna bestämmelser om den myndighetsgemensamma tipsportalen.....	332
4.9.9	Personuppgiftsansvaret.....	333
4.9.10	Ändamålen för personuppgiftsbehandlingen .....	336
4.9.11	Känsliga personuppgifter.....	338
4.9.12	Hur länge uppgifter som inkommer i portalen får behandlas.....	341
4.9.13	Rätten till information och rätten att göra invändningar .....	345
4.9.14	Andra särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder ..	347

4.10	Skydd för vissa viktiga intressen .....	350
4.10.1	Inledning .....	350
4.10.2	Skydd för visselblåsare .....	350
4.10.3	Företagshemlighetslagen.....	354
4.10.4	Inte något behov av nya sekretessbestämmelser .....	358
4.11	Tips från särskilda aktörer .....	363
4.11.1	Många aktörer är viktiga i arbetet mot arbetslivskriminalitet .....	363
4.11.2	Uppdraget i denna del .....	364
4.11.3	Det är önskvärt att öka vissa aktörers incitament att lämna tips av hög kvalitet .....	365
4.11.4	Ingen särskild tipsfunktion för de särskilda aktörerna .....	366
4.11.5	En tipsportal bör kunna utformas på ett sätt som ger goda förutsättningar för tips från särskilda aktörer.....	366
<b>5</b>	<b>Gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet... 369</b>	
5.1	Inledning.....	369
5.2	Nordiskt och nordisk-baltiskt gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet .....	370
5.2.1	Arbete mot arbetslivskriminalitet inom Nordiska ministerrådet .....	370
5.2.2	Bilaterala samarbetsavtal om information och inspektion .....	373
5.2.3	Östersjöstaternas råd arbetar mot människohandel.....	375
5.3	Gränsöverskridande arbete på EU-nivå.....	376
5.3.1	Samarbeten för brottsbekämpning inom Europol och Empact .....	377
5.3.2	Europeiska arbetsmyndigheten, ELA .....	380
5.4	Det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet bör fördjupas.....	388

<b>6</b>	<b>Arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien .....</b>	<b>391</b>
6.1	Inledning .....	391
6.1.1	Delegationens uppdrag .....	391
6.1.2	Ett arbete som kommit långt och pågått i över 30 år .....	392
6.1.3	Begreppet arbetskraftsexploatering .....	392
6.1.4	Institutionella skillnader mellan Belgien och Sverige.....	393
6.1.5	Antalet offer som fått stöd och fällande domar ..	393
6.2	Hur arbetet mot arbetskraftsexploatering är organiserat ..	394
6.2.1	Interdepartementalt forum samordnar arbetet mot människohandel.....	394
6.2.2	Centrala aktörer i myndighetssamverkan mot arbetskraftsexploatering .....	395
6.3	En nationell handlingsplan mot människohandel .....	397
6.3.1	Handlingsplanen för 2021–2025 .....	397
6.4	Bestämmelsernas utformning .....	400
6.4.1	Människohandelsbrottets utformning.....	400
6.4.2	Uttrycklig bestämmelse om straffrihet .....	401
6.5	Identifiering av brottsoffer och information till utsatta ....	402
6.5.1	En process för att formellt identifiera brottsoffer .....	402
6.5.2	Informationsmaterial till arbetstagare i riskgrupp.....	403
6.6	Tillgång till skydd och stöd.....	403
6.6.1	Mottagningscenter för offer för tvångsarbete.....	403
6.7	Möjligheter till kompensation och uppehållstillstånd.....	406
6.7.1	Ekonomisk kompensation.....	406
6.7.2	Arbetsmarknadens parters roll.....	408
6.7.3	Möjlighet till permanent uppehållstillstånd för brottsoffer .....	408
6.8	Styrkor i det belgiska arbetet mot arbetskraftsexploatering.....	409
<b>7</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>413</b>



<b>8</b>	<b>Konsekvenser</b> .....	<b>415</b>
8.1	Inledning.....	415
8.2	Delegationens förslag .....	416
8.2.1	Förslaget om en myndighetsgemensam tipsfunktion .....	416
8.2.2	Förslaget om att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska anges i de samverkande myndigheternas instruktioner.....	418
8.2.3	Förslaget om att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska få i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel .....	419
8.2.4	Förslaget om att det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till parterna.....	420
8.3	Vilka som berörs .....	421
8.4	Konsekvenser för enskilda och arbetstagare .....	421
8.4.1	Förslagen i sin helhet.....	421
8.4.2	Särskilt om en myndighetsgemensam tipsportal .....	422
8.5	Konsekvenser för arbetsmarknadens parter .....	422
8.6	Konsekvenser för företag och arbetsgivare .....	423
8.7	Konsekvenser för det allmänna.....	424
8.7.1	En myndighetsgemensam tipsportal .....	424
8.7.2	Övriga förslag .....	429
8.8	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	430
8.8.1	Förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal .....	430
8.8.2	Förslaget om att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska anges i de samverkande myndigheternas instruktioner.....	431
8.8.3	Förslaget om att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott .....	432

8.9	Konsekvenser för sysselsättningen.....	432
8.10	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	433
8.11	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	434
8.12	Konsekvenser för skyddet för den personliga integriteten.....	434
8.12.1	Behovet av en noggrann integritetsanalys .....	435
8.12.2	Förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal.....	436
8.12.3	Förslaget om att det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till parterna .....	440
8.13	Förslagets förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden .....	442
8.13.1	Särskilt om bestämmelser till skydd för personuppgifter och mot intrång i den personliga integriteten .....	442
8.13.2	Förslagets förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden i övrigt.....	443
8.14	Konsekvenser i övrigt.....	444
8.15	Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser .....	444
	<b>Referenser.....</b>	<b>447</b>

## **Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:74.....	455
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:2.....	463
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2022:87.....	465
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2023:59.....	471

# Sammanfattning

## **Uppdraget och delegationens huvudsakliga förslag**

### **Uppdraget**

Delegationens uppdrag som redovisas i detta delbetänkande har varit att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet samt att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion. Delegationen redovisar även framgångsrika arbetssätt vad gäller arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige och arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien samt det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet. Delegationen har genomfört cirka 40 intervjuer, i huvudsak med företrädare för de olika myndigheter som har i uppdrag att samverka för att motverka arbetslivskriminalitet, men också med bland andra företrädare för arbetsmarknadens parter.

### **Delegationens huvudsakliga bedömningar och förslag**

Myndighetssamverkan är avgörande i arbetet mot arbetslivskriminalitet och bör få fortsatt hög prioritet av regeringen och myndighetsledningarna. Styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet behöver bli tydligare och mer långsiktig. För att tydliggöra att samverkan är varaktig föreslår delegationen att det ska anges i de samverkande myndigheternas instruktioner att de ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Samverkan bör under en period även fortsatt styras av ett regeringsuppdrag, där målet tydliggörs och högre krav ställs på återrapporering. Arbetsmiljöverket bör fortsatt samordna uppdraget. Det bör ställas högre krav på den samordnande myndigheten när det gäller bland annat strategisk styrning och stöd.

Antalet myndighetsgemensamma kontroller ökar och de regionala centren mot arbetslivskriminalitet (AKC) har stor potential, men det finns praktiska, organisatoriska och rättsliga hinder som behöver överbryggas.

Samverkan har betydande brister när det gäller att beivra människohandel och människoexploatering. Här finns stor potential för förbättring och fler myndigheter har möjlighet att bidra i detta arbete. Delegationen föreslår att det ska framgå av Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets instruktioner att myndigheterna ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.

Osäkerheter gällande ansvarsfördelningen mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter leder ibland till att förhållanden som tyder på arbetskraftsexploatering inte undersöks av myndigheterna. Det finns behov av ett fördjupat samråd mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter om ansvarsfördelningen när det gäller kontrollen av arbetsförhållanden på svensk arbetsmarknad.

Myndigheterna bör i större utsträckning informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. Det skulle ge arbetsmarknadens parter bättre förutsättningar att bedriva sin verksamhet inom ramen för den svenska arbetsmarknadsmodellen. I Arbetsmiljöverkets instruktion bör det införas en ny bestämmelse där det tydliggörs att myndigheten får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet.

Delegationen föreslår att det ska inrättas en myndighetsgemensam webbaserad tipsportal för tips om arbetslivskriminalitet. En myndighetsgemensam tipsportal förenklar för dem som vill lämna tips om arbetslivskriminalitet och ger förutsättningar för bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder i samverkan samt för en bättre uppföljning av myndigheternas arbete med inkomna tips. Tipsportalen ger goda förutsättningar för en lämplig hantering av tips från bland andra arbetsmarknadens parter.

## Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

### Övergripande bedömning av måluppfyllelsen

Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är en för samhället viktig verksamhet som bör prioriteras. Samverkan har bidragit till arbetet mot arbetslivskriminalitet på en mängd olika sätt. Regeringsuppdragen har inneburit att myndigheterna har fått en ökad förståelse för varandras verksamhet och en större kunskap om vilka verktyg som myndigheterna gemensamt besitter i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Myndigheterna åstadkommer mer tillsammans än vad varje enskild myndighet kan åstadkomma på egen hand. Antalet myndighetsgemensamma kontroller har ökat. Den information som kan utbytas om intressanta objekt uppfattas göra stor skillnad och har lett till att myndigheterna bedömer att de har blivit bättre på att upptäcka arbetslivskriminalitet. Samverkan kan också leda till en möjlighet att se större perspektiv. Även om den egna myndigheten inte får ett konkret resultat av en viss kontroll kan myndigheten bidra till att en annan myndighet kan använda sina verktyg, vilket i sin tur bidrar till att arbetet mot arbetslivskriminalitet som helhet får större genomslag. Myndighetssamverkan kan på detta sätt sägas bidra till att statens insatser mot arbetslivskriminalitet fungerar bättre som helhet.

De samverkande myndigheterna har genomfört merparten av de deluppdrag som har ingått i regeringsuppdragen om arbetslivskriminalitet. Vissa uppdrag kan inte anses färdiga, exempelvis deluppdragen om informationsinsatser till utsatta arbetstagare och om att vidareutveckla arbetssätt för att motverka att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.

Det finns en stor potential i myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet men även ett antal utmaningar som behöver överbryggas för att nå ökad effektivitet i insatserna.

### Starkare styrning och stöd i den myndighetsgemensamma organisationen

Utformningen av organisationen som myndigheterna har tagit fram framstår i stort som lämplig. Samtidigt finns det delar av organisationen som kan utvecklas ytterligare och som borde få större utrymme, framför allt när det kommer till strategisk styrning och stöd. Det skulle

behövas ett närmare samarbete även mellan generaldirektörerna. Den samordnande myndigheten behöver vidare inrätta ett kansli som på ett annat sätt än i dag kan stå för mötesförberedelser, koordinering, uppföljning och återrapportering. Ett förstärkt kansli skulle även kunna bedriva ett större kunskapshöjande arbete jämfört med i dag, med analys och metodstöd. Arbetet kan underlättas av en överenskommen minimibemanning för vissa delar av organisationen, särskilt vid de regionala centren.

### **Brist på informationsutbyte hämmar kontrollverksamheten**

De myndigheter som har i uppdrag att samverka mot arbetslivskriminalitet uppvisar stora olikheter när det gäller verksamhet och storlek. De har också olika förutsättningar och vana av att arbeta mot arbetslivskriminalitet, inte minst av att utföra kontroller på arbetsplatser. Antalet myndighetsgemensamma kontroller har ökat och planeringen och utförandet av dessa har generellt sett förbättrats. Svårigheterna att utbyta information gör att kontrollerna blir mindre träffsäkra än vad de skulle ha kunnat vara.

### **De regionala centren har stor potential men möter utmaningar**

De regionala centren mot arbetslivskriminalitet, AKC, har stor potential att förstärka förmågan att motverka arbetslivskriminalitet. Samtidigt finns en mängd problem, bland annat när det gäller möjligheterna att dela information digitalt. Verksamheten skulle underlättas av en gemensam plattform där myndigheterna kan dela information med varandra, även om delegationen bedömer att värdet av en sådan är begränsat om inte myndigheternas rättsliga möjligheter att utbyta information med varandra utökas. Även arbetet efter själva arbetsplatskontrollerna bör bli bättre. Det skulle i högre grad möjliggöra så kallade skrivbordskontroller och uppföljning av ärenden.

## **Analys- och utvecklingsarbetet bör förstärkas**

De samverkande myndigheterna har under ett antal år haft i uppdrag att ta fram metodstöd i syfte att bedriva en effektiv samverkan mot arbetslivskriminalitet. Myndigheterna har gjort ett omtag i detta arbete och har sedan december 2022 arbetat med att ta fram ett nytt metodstöd.

Analys- och utvecklingsarbetet hos myndigheterna rörande arbetslivskriminalitet framstår som mycket begränsat i Sverige i jämförelse med de nordiska grannländerna. Det finns behov av ytterligare kunskapshöjande insatser i Sverige och sådana skulle vara till stöd i myndigheternas arbete. Ett förstärkt kansli hos den samordnande myndigheten, med möjlighet att bistå kunskapshöjande med analys och metodstöd, skulle kunna vara ett sätt att bidra till att täcka detta behov.

## **Myndigheterna bör prioritera information till utsatta arbetstagare**

Myndigheterna har genomfört regeringsuppdraget om informationsinsatser med fokus på att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer. Arbetet med informationsinsatser i syfte att stärka kunskapen hos utsatta arbetstagare har inte fullföljts. Detta trots att bristen på informationsinsatser riktade till utsatta arbetstagare har uppmärksamats under en längre tid. Det finns ett fortsatt stort behov av att nå ut med information om vilka rättigheter och skyldigheter denna grupp har samt om vilka möjligheter till stöd som finns för de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet. Detta arbete bör samordnas av Arbetsmiljöverket.

## **Arbetet mot arbetskraftsexploatering bör prioriteras högre**

Samverkan har betydande brister när det gäller att beivra människohandel och människoexploatering. Av olika skäl prioriteras inte dessa brott i det myndighetsgemensamma arbetet, trots att det ofta föreligger misstankar om sådan brottslighet. Dessa komplexa brott kräver kunskap, erfarenhet och resurser för att motverkas. Ofta krävs även samverkan mellan olika myndigheter och andra aktörer såsom socialtjänst, civilsamhälle och arbetsmarknadens parter. I dag finns det bättre förutsättningar för en sådan samverkan än tidigare, även

om en rad utmaningar kvarstår både i fråga om arbetssätt, resurser, kompetens och ansvarsfördelning.

### **Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbete mot arbetskraftsexploatering bör stärkas**

Myndigheterna upptäcker ofta omständigheter som tyder på människoexploatering och människohandel. Samtidigt är det mycket sällsynt att brottsoffer får gottgörelse och att förövare lagförs. Särskilt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör stärka sitt arbete med ärenden som rör människohandel och människoexploatering. Det inkluderar att myndigheterna fördjupar sin samverkan om metoder för att förundersökningar om människohandel och människoexploatering ska bli framgångsrika. Det kan också handla om att i större utsträckning ansöka om betänketid för potentiella offer för människohandel.

### **Fler myndigheter bör få i uppgift att bidra till arbetet mot människoexploatering och människohandel**

Delegationen föreslår att det ska framgå av Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets instruktioner att myndigheterna ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott. Denna brottslighet fångas inte alltid upp vid myndigheternas kontroller i den utsträckning som skulle vara möjlig, och det finns tveksamheter gällande Skatteverkets och Arbetsmiljöverkets möjligheter att agera. I dag har Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Polismyndigheten i uppgift att delta i arbetet mot människohandel. Det skulle ha stor betydelse om även Arbetsmiljöverket och Skatteverket, som ofta gör oannonserade arbetsplatsinspektioner, får i uppgift att bidra i detta arbete. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna har rutiner för att dokumentera indikatorer på människohandel och anmäla detta till Polismyndigheten och att potentiella brottsoffer får information om rättigheter och stödmöjligheter.



## **Se över det straffrättsliga skyddet och stärk stödet till utsatta arbetstagare**

Det behövs fler insatser i arbetet mot arbetskraftsexploatering för att myndigheternas arbete ska fungera på ett så bra sätt som möjligt och för att stärka skyddet mot arbetskraftsexploatering. Det straffrättsliga skyddet bör stärkas. En förbättring bör också göras av stödet till utsatta arbetstagare, inklusive möjligheter till kompensation.

## **Samrådet med arbetsmarknadens parter bör fördjupas**

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll i att motverka och förebygga arbetslivskriminalitet. De företräder stora grupper av både arbetsgivare och arbetstagare och ansvarar för den närmare regleringen av villkoren på arbetsmarknaden genom att teckna kollektivavtal och att tillse att dessa följs. Arbetsmarknadens parter har kunskap om hur arbetslivskriminella upplägg ser ut i olika branscher men också om enskilda företag som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet. Arbetsmarknadens parter önskar bidra mer till arbetet mot arbetslivskriminalitet och bör få möjlighet till detta. Samrådet mellan myndigheterna och parterna är i dag i huvudsak begränsat till bygg- och städbranscherna. Samrådet är viktigt för informationsutbytet mellan arbetsmarknadens parter och myndigheterna. Samrådet bör utvidgas till fler branscher. Detta kan, beroende på förutsättningarna i branschen, ske på central eller regional nivå.

## **Mer information till arbetsmarknadens parter**

Arbetslivskriminalitet omfattar brott mot både författningar och avtal. Det är därför viktigt att samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter fungerar väl. En betydelsefull del i detta är att myndigheterna informerar parterna om de gör iakttagelser som kan tyda på att det förekommer arbetslivskriminalitet. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna vid sina inspektioner upptäcker omständigheter som tyder på att kollektivavtal systematiskt inte efterlevs.

Arbetsmiljöverket har en särskilt viktig roll vid arbetsplatsinspektioner och i samrådet med arbetsmarknadens parter. Samrådet bör fördjupas och det är önskvärt att information lämnas till parterna i

större omfattning. Det är då viktigt att den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling är tydligt angiven. Därför bör en bestämmelse som föreskriver att Arbetsmiljöverket får lämna ut uppgifter till arbetsmarknadens parter, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, införas i Arbetsmiljöverkets instruktion.

### **Tydligare ansvarsfördelning när det gäller kontrollen av arbetsförhållanden på svensk arbetsmarknad**

Det finns behov av ett utvecklat samråd mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter i fråga om ansvarsfördelningen när det gäller kontrollen av arbetsförhållanden. Av respekt för arbetsmarknadens parter autonomi förefaller en del myndigheter bli mer passiva än nödvändigt när det gäller att undersöka arbetsförhållanden i syfte att beivra vissa brott, såsom människoexploatering. Samrådet bör i större utsträckning inkludera en dialog om ansvarsfördelningen mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter.

### **Mer samverkan med kommuner och andra aktörer**

Samverkan mellan kommuner och myndigheter i syfte att motverka arbetslivskriminalitet bör ske i större utsträckning. Det finns goda exempel på samverkan mellan myndigheter och kommunala verksamheter i tillsynsärenden. Kommunala verksamheter kommer ofta i kontakt med personer som har drabbats av människohandel eller människoexploatering. I dag skiljer det sig åt mellan de olika regionerna i vilken utsträckning myndigheterna samverkar med kommuner om arbetslivskriminalitet. Goda exempel på samverkan finns redan i flera regioner. Myndigheterna bör initiera kontakter med relevanta kommuner i syfte att samverka i arbetet mot arbetslivskriminalitet. AKC är en lämplig plattform för detta arbete. Förutom kommunerna finns det andra aktörer, såsom vissa civilsamhällesorganisationer, som kan bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

## **Bättre samordning med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet**

Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet har beröringspunkter med annan myndighetssamverkan. Sedan 2009 har tolv myndigheter i uppdrag att samverka när det gäller underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen i en satsning mot den organiserade brottsligheten. Mot bakgrund av de beröringspunkter som finns och möjliga synergieffekter bör det ske en mer strukturerad och fördjupad samordning mellan de båda samverkansformerna.

Arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet är delvis överlappande fenomen. Även om det finns beröringspunkter mellan de båda uppdragen är det viktigt att de förblir separata då det annars finns en risk att vissa perspektiv skulle kunna gå förlorade. Arbetslivskriminalitet utmärker sig bland annat på så sätt att förfarandet har en koppling till arbetslivet och det innefattar både brottsliga förfaranden och sådant som inte är belagt med straff, exempelvis vissa överträdelser av arbetsmiljöregelverket. Samverkan tar även sikte på företag som inte själva utgör en del av den organiserade brottsligheten men som medvetet eller genom vårdslöshet bryter mot olika regelverk och därmed ofta är möjliggörare för den organiserade ekonomiska brottsligheten.

## **Regeringens styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet**

### **Arbetet mot arbetslivskriminalitet bör anges i myndigheternas instruktioner**

Regeringens styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet bör bli tydligare och mer långsiktig. Det skulle underlätta myndigheternas planering och prioriteringar. Delegationen föreslår att det ska skrivas in i respektive myndighets instruktion att Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Ändringarna i instruktionerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Det framgår redan av Arbetsmiljöverkets instruktion att myndigheten ska delta i och samordna det myndighetsgemen-

samma arbetet mot arbetslivskriminalitet. En sådan ändring skulle kunna bidra till att skapa större enhetlighet och långsiktighet i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet och är även i linje med hur regeringen har styrt myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Att genom styrning och resursallokering visa på frågans vikt har varit avgörande för att utveckla framgångsrika arbetssätt i andra länder.

### **Nytt regeringsuppdrag med ny målformulering**

Även om arbetet mot arbetslivskriminalitet anges i myndigheternas instruktioner kommer samverkan under en period att behöva styras av ett regeringsuppdrag. Det krävs för att ge myndigheterna tillräcklig tydlighet om regeringens intentioner. Regeringens övergripande mål med samverkan kan i dag sägas vara outtalat. Det är till nackdel för samverkan, som i alltför hög grad har handlat om att uppfylla det enda resultatmålet: att antalet kontroller ska öka över tid. I ett nytt uppdrag bör regeringen slå fast att målet för samverkan är att motverka arbetslivskriminalitet i samhället. Uppdraget bör också klargöra att kontroller och sanktioner är viktiga åtgärder, men inte de enda, för att uppnå detta mål. Samtidigt bör regeringen ställa högre krav på återrapporteringen av resultaten av samverkan.

### **Regeringens styrning bör samordnas bättre**

De myndigheter som ingår i samverkan hör till fyra olika departement. Regeringen har inte haft en tillräckligt tydlig och samordnad styrning av de myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet. Arbetet mot arbetslivskriminalitet är komplext och utmanande, vilket ställer höga krav på regeringens styrning. Det är särskilt samordningen mellan de olika departementen som behöver utvecklas. Men det finns också anledning att söka bättre samordning inom departementen.

Det finns flera olika organisatoriska förändringar regeringen skulle kunna överväga för att stärka samordningen inom Regeringskansliet. En samordningsfunktion inom Regeringskansliet har bättre förutsättningar att säkerställa att en varaktig samverkan styrs på ett samordnat sätt. Ett alternativ vore att regeringen utser en särskild samordningsfunktion inom Arbetsmarknadsdepartementet. Ett annat alternativ

är att samordningsfunktionen finns hos statsrådsberedningen (SB). SB inrikes skulle i sådana fall vara en naturlig hemvist för samordningen av styrningen av arbetet mot arbetslivskriminalitet.

### **Arbetsmiljöverket bör fortsatt samordna uppdraget**

En varaktig samverkan behöver en samordnande myndighet. I det bör ligga att ta ett stort ansvar för bland annat koordinering, uppföljning och återrapportering. Arbetsmiljöverket är en tillräckligt resursstark myndighet för att kunna hantera den typen av ledarskap. Det är också naturligt att den myndighet som har huvudansvaret för att kontrollera förhållanden på landets arbetsplatser är samordnande i en samverkan som har arbetsplatskontroller som ett centralt verktyg. Inom Arbetsmiljöverkets ansvarsområde finns dessutom frågor som gränsar till sådant som arbetsmarknadens parter ansvarar för. En förutsättning för att samordningen ska kunna ske på ett framgångsrikt sätt är att ett förstärkt kansli inrättas och att myndighetens ledning, på ett annat sätt än hittills, tar ansvar för den strategiska styrningen och samordningen.

### **Fler myndigheter kan bidra**

De myndigheter som i dag ingår i samverkan bör fortsatt göra det. Men det finns utrymme för fler myndigheter att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Satsningen mot organiserad brottslighet har utvecklat en modell med så kallade nätverksmyndigheter. Det innebär att de samverkande myndigheterna själva identifierar och bjuder in myndigheter som kan bidra, utan att det har sin grund i ett regeringsbeslut. På motsvarande sätt bör de myndigheter som i dag ingår i samverkan vid behov initiera kontakt med ytterligare myndigheter. Exempel på myndigheter som skulle kunna knytas närmare samverkan är Bolagsverket, Boverket, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket Transportstyrelsen, Upphandlingsmyndigheten och Utbetalningsmyndigheten.

## En myndighetsgemensam tipsfunktion

### En myndighetsgemensam tipsportal bör inrättas

Delegationen har haft i uppdrag att analysera och redovisa för- och nackdelar med att inrätta en gemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet och överväga om det är ändamålsenligt att inrätta en sådan. Utifrån den gjorda analysen har delegationen kommit fram till att det finns ett behov av en myndighetsgemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet och att det är ändamålsenligt att inrätta en sådan.

Delegationen anser att det bör inrättas en tipsfunktion i form av en webbaserad myndighetsgemensam tipsportal för tips om arbetslivskriminalitet. En myndighetsgemensam tipsportal bedöms kunna förenkla för dem som vill lämna tips om arbetslivskriminalitet. Vidare bedöms en sådan tipsportal kunna utformas så att risken för att vissa tips inte når rätt myndighet eller hanteras sämre minskar. En sådan tipsportal bör också kunna ge förutsättningar för bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder i samverkan samt för en bättre uppföljning av myndigheternas arbete med inkomna tips. Den bedöms också kunna ge goda förutsättningar för en lämplig hantering av tips från vissa särskilda aktörer, såsom arbetsmarknadens parter.

### Tipsportalens utformning

#### En fördelningsfunktion som hjälper tipslämnare att välja vilka myndigheter tipset ska överföras till

Med en myndighetsgemensam tipsportal avses en teknisk lösning där tips lämnas genom ett användargränssnitt som ger tipslämnaren hjälp att avgöra till vilka myndigheter tipset ska överföras. Lösningen innebär att den som administrerar portalen inte genom tillhandahållandet i sig utgör mottagare av tipset. Delegationen använder ordet tipsportal i denna betydelse, medan ordet tipsfunktion används som ett övergripande begrepp för tipsingångar av olika slag.

Utifrån det sätt som tipslämnaren beskriver tipset på föreslår det bakomliggande programmet vilka myndigheter som berörs av tipset. Programmet bör i vart fall alltid föreslå att tipset ska överföras till Polismyndigheten, för att undvika att uppgifter om brott inte kommer polisen till del. Valet av myndigheter ska dock slutligen vara tipslämnarens eget. När tipslämnaren i portalen aktivt väljer vilka

myndigheter som ska få del av tipset överförs det i sin helhet till dessa. Det framstår som lämpligt att varje tips ges ett löpnummer som både tipslämnaren och de mottagande myndigheterna får del av och att de mottagande myndigheterna får information om vilka andra myndigheter som också har fått tipset.

### **Vilka tips är funktionen avsedd för och vilka ska kunna motta tips genom den?**

Tipsfunktionen bör avse tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden.

Delegationen föreslår att Skatteverket ska få i uppdrag att inrätta tipsfunktionen och att administrera den. De myndigheter som bör kunna motta tips genom portalen är, förutom Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket och Polismyndigheten.

Syftet med den myndighetsgemensamma tipsfunktionen är att mottagande myndigheter ska få kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet.

### **En bred krets tipslämnare**

Tipsfunktionen bör vara tillgänglig för en bred krets användare och ingen grupp bör uteslutas från möjligheten att lämna tips genom den. Det kan handla om personer som är knutna till en verksamhet där det förekommer arbetslivskriminalitet men även om exempelvis fackliga företrädare eller företrädare för olika civilsamhällesorganisationer. Tipsfunktionen bör också kunna användas av personer som arbetar vid kommuner eller myndigheter.

### **Tips från särskilda aktörer**

En myndighetsgemensam tipsportal kan utformas på ett sätt som ger goda förutsättningar för en lämplig hantering av tips från arbetsmarknadens parter, kommuner och andra relevanta aktörer. Det bör vara möjligt för tipslämnare att identifiera sig såsom företrädare för någon av dessa aktörer. Det ger myndigheterna möjlighet att på ett lämpligt

sätt prioritera sådana inkomna tips. Det bör också vara möjligt för tipslämnare att begära att få återkoppling, i den utsträckning detta är möjligt för myndigheterna att ge. Vidare bör det vara möjligt att – i samråd mellan myndigheterna och berörda aktörer – utforma tipsportalen så att vissa aktörer ges möjlighet att lämna tips genom att använda en särskild mall.

### **Information till tipslämnare och utsatta arbetstagare**

Det bör lämnas tydlig och ändamålsenlig information i anslutning till den myndighetsgemensamma tipsportalen, bland annat om vilka typer av tips tipsportalen är avsedd för och att exempelvis frågor som regleras i kollektivavtal inte ska hanteras via tipsportalen. Vidare bör det finnas information om vad som gäller enligt exempelvis regelverken om visselblåsning och företagshemligheter samt offentlighet och sekretess. Det är lämpligt att en myndighetsgemensam tipsportal placeras på en särskild hemsida för arbetslivskriminalitet. En sådan hemsida ger goda förutsättningar för att sprida information om arbetslivskriminalitet i vid mening, inklusive information till utsatta arbetstagare.

### **En ny förordning om en myndighetsgemensam tipsfunktion**

Delegationen föreslår att det ska införas en förordning om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet. Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

### **Personuppgifter kommer att behandlas i tipsportalen**

Det kommer att ske en behandling av personuppgifter av Skatteverket i egenskap av systemansvarig myndighet i samband med att lämnade tips överförs från tipsportalen och om det krävs för att den tekniska driften av tipsportalen ska kunna skötas.

Vid den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i den myndighetsgemensamma tipsportalen blir dataskyddsförordningen<sup>1</sup> och

---

<sup>1</sup> 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).



brottsdatalagen (2018:1177) tillämpliga parallellt. Delegationen gör bedömningen att det kommer att finnas rättslig grund för behandlingen av personuppgifter i tipsportalen.

Efter överföring till de mottagande myndigheterna kommer förutsättningarna att behandla inkomna uppgifter att regleras av det dataskyddsrättsliga regelverk som är tillämpligt för respektive mottagande myndighet.

## Innehållet i förordningen

Förordningen föreslås innehålla både allmänna bestämmelser om den myndighetsgemensamma tipsfunktionen och bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i den, bland annat i följande avseenden.

Det ska anges att förordningen innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen och brottsdatalagen när Skatteverket i egenskap av personuppgiftsansvarig behandlar personuppgifter enligt den nya förordningen.

Skatteverket ska pekas ut som personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i tipsfunktionen. Ändamålen med den behandlingen ska specificeras på så sätt att Skatteverket ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna, eller för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas.

Delegationen föreslår också en bestämmelse som anger att känsliga personuppgifter får behandlas i tipsfunktionen, om uppgifterna förekommer i lämnade tips och behandlingen är nödvändig för de i förordningen specificerade ändamålen. Det föreslås också en bestämmelse om att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt för dessa ändamål.

Av dataskyddsregelverken följer rättigheter för enskilda dels att få viss information om behandlingen av personuppgifter, dels att invända mot personuppgiftsbehandlingen. Delegationen föreslår att dessa rättigheter begränsas, eftersom syftet med tipsfunktionen annars skulle motverkas.

Någon ytterligare reglering i syfte att minska integritetsrisker bedöms inte vara nödvändig.

## Skydd för vissa viktiga intressen

Delegationen gör bedömningen att det skydd mot repressalier som enskilda har enligt lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden är tillräckligt och att det inte finns något behov av ytterligare skydd mot repressalier i samband med lämnande av tips i tipsportalen.

När det gäller lagen (2018:558) om företagshemligheter, företagshemlighetslagen, gör delegationen bedömningen att det skydd som där finns för företagshemligheter är tillräckligt. Detsamma gäller det skydd för enskilda som följer av den lagen och som innebär ett betydande utrymme att rapportera om missförhållanden utan risk för sanktioner. Det finns därför inte behov av några ändringar av företagshemlighetslagen.

De befintliga bestämmelserna om sekretess för uppgifter som har överförts till de mottagande myndigheterna är enligt delegationens mening tillräckliga. Det finns därför inte på grund av en tipsportal något behov av att införa nya bestämmelser om sekretess till skydd för det allmänna eller till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

## Myndigheterna bör delta mer aktivt i det gränsöverskridande arbetet

Arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som är internationellt till sin natur, bland annat eftersom det ofta förekommer att utländska arbetstagare utnyttjas och eftersom nätverk som ligger bakom arbetslivskriminalitet kan ha kopplingar till andra länder. Detta gör att det kan finnas behov av internationellt samarbete mellan myndigheter i syfte att motverka gränsöverskridande arbetslivskriminalitet. I dag sker ett sådant samarbete inom flera olika forum på nordisk, nordisk-baltisk och EU-nivå. Ett exempel är ett nystartat nordiskt-baltiskt nätverk för att bekämpa arbetslivskriminalitet med finansiering från Nordiska ministerrådet. På EU-nivå har samverkan främst bedrivits inom Europeiska arbetsmyndigheten (ELA), Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och Den europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact).

Särskilt inom Polismyndigheten finns ett stort intresse av att utveckla gränsöverskridande samarbeten, både för inspektioner och

mer strategiska frågor såsom att kartlägga de aktörer och förfaranden som är mest systemhotande.

Möjligheterna till samarbete över landsgränser, när det gäller bland annat informationsutbyte och gemensamma inspektioner, är i Sverige delvis utnyttjade. Delegationen bedömer att det finns anledning att fördjupa det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet.

## **Lärdomar från Belgiens arbete mot arbetskraftsexploatering**

Delegationen har hämtat inspiration från Belgiens arbete mot arbetskraftsexploatering. Detta gäller bland annat förslagen och bedömningarna om att fler myndigheter bör få i uppgift att bidra i arbetet mot människohandel, att informationen till utsatta arbetstagare bör förbättras, att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör stärkas och att regeringens styrning bör bli mer samordnad och långsiktig.

En nyckel till det framgångsrika arbetet är att den belgiska regeringen under en längre tid har skickat tydliga signaler till alla involverade aktörer om att frågan är prioriterad. Myndigheterna har avsatta resurser och specialister i alla led, från inspektörer till åklagare. Det finns även, på ett helt annat sätt än vad som är fallet i Sverige, stöd till de människohandelsoffer som identifieras. Detta tillhandahålls framför allt av tre specialiserade mottagningscenter. Stödet skapar även möjligheter att få bra vittnesmål från brottsoffren, vilket verkar vara en förutsättning för att myndigheterna ska kunna göra brottsutredningar som leder till åtal.

För utsatta arbetstagare finns reella möjligheter att få inarbetad lön utbetald och en möjlighet att få permanenta uppehållstillstånd i Belgien om det väcks åtal för människohandel. Detta ger också skäl att samarbeta med myndigheterna. I Belgien finns även lättillgänglig information på många språk om rättigheter och skyldigheter i arbetslivet, riktad till personer som riskerar att utnyttjas.

Människohandelsbestämmelsens utformning synes vara en bidragande orsak till det stora antalet fällande domar i Belgien. Belgien skiljer sig från många länder, däribland Sverige, i att det inte är nödvändigt att bevisa att något otillbörligt medel, såsom tvång eller vilseledande, har använts.

Myria är den belgiska oberoende rapportören för människohandel. Det arbete som Myria utför i denna roll är ytterligare en styrka i Belgiens arbete mot arbetskraftsexploatering. Myria utvärderar löpande det belgiska arbetet mot människohandel och lämnar förbättringsförslag riktade till regeringen.

# Summary

## **Remit and the Delegation's main proposals**

### **Remit**

The Delegation's remit reported on in this interim report was to follow up and analyse government agency cooperation to combat work-related crime, and to investigate the conditions for a joint agency tip-off function. The Delegation also describes successful working methods for combating work-related crime in Sweden and for combating labour exploitation in Belgium, as well as for cross-border work to combat work-related crime. The Delegation conducted around 40 interviews, mainly with representatives of the various government agencies that are tasked with cooperating to combat work-related crime, but also with representatives of the social partners, among others.

### **The Delegation's main assessments and proposals**

Government agency cooperation is crucial in the work to combat work-related crime and should continue to be given high priority by the Swedish Government and the leaderships of the relevant government agencies. This cooperation needs clearer direction and a more long-term focus. To make it clear that this cooperation is permanent, the Delegation proposes that the instruction for each government agency involved in the cooperation should state that the agency is required to participate in the joint efforts to combat work-related crime. For a period, this cooperation should also continue to be directed by a government assignment that clarifies the goal and places greater demands on reporting. The Swedish Work Environ-

ment Authority should continue to coordinate the task. Greater demands should also be placed on strategic direction and support.

The number of joint inspections by government agencies is increasing and the regional centres (AKC) for preventing work-related crime have great potential. But there are practical, organisational and legal barriers that need to be overcome.

The current cooperation has significant shortcomings when it comes to prosecuting trafficking in human beings and human exploitation. There is great potential for improvement here and more government agencies could contribute to this work. The Delegation proposes that the instructions for the Swedish Work Environment Authority and the Swedish Tax Agency should state that these government agencies are to contribute to the work to combat trafficking in human beings and similar offences.

Uncertainties regarding what each of the government agencies and the social partners are responsible for sometimes lead to a situation where conditions which imply labour exploitation are not being investigated by these agencies. There is a need for deeper consultation between the government agencies and the social partners on who is responsible for what when it comes to inspections of working conditions on the Swedish labour market.

The government agencies should provide more information to the social partners about conditions that may be relevant to their activities, so that the social partners are better placed to pursue their activities within the framework of the Swedish labour market model. A new provision that makes it clear that the Authority is permitted to inform the social partners about conditions that may be relevant to their activities should be introduced into the Swedish Work Environment Authority's instruction.

The Delegation proposes that a web-based joint agency tip-off portal should be established for tip-offs concerning work-related crime. A joint agency tip-off portal would make it easier for those who want to submit tip-offs on work-related crime to do so, and provide the basis for more and better joint measures as part of this government agency cooperation, and better conditions for monitoring the agencies' work with received tip-offs. The tip-off portal would provide a sound basis for the proper processing of tip-offs from, among others, the social partners.

## **Government agency cooperation to combat work-related crime**

### **Overall assessment of goal achievement**

Government agency cooperation to combat work-related crime is an activity that is important for society and should be prioritised. This cooperation has contributed, in a variety of ways, to the work to combat work-related crime. The government assignments have meant that the agencies have gained a greater understanding of each other's activities, and greater knowledge of the tools that the agencies collectively have at their disposal for the work to combat work-related crime. The government agencies achieve more together than each individual agency can achieve on its own. The number of joint inspections has increased. The information that can be shared about objects of interest is seen as having made a big difference and has led to the agencies assessing that they have become better at detecting work-related crime. This cooperation can also give them the opportunity to see a bigger picture. Even if one's own government agency does not generate a concrete result from a particular inspection, it may be able to assist another agency to use its tools, which in turn helps the work to combat work-related crime as a whole to have a greater impact. Thus, this cooperation can be said to assist the State's work to combat work-related crime as a whole to function more effectively.

The cooperating government agencies have completed most of the parts of the government assignments on work-related crime. Some assignments cannot be deemed completed, such as the parts concerning awareness-raising campaigns targeting vulnerable workers and the further development of working methods to prevent workers from being trafficked or exploited.

There is great potential in government agency cooperation to combat work-related crime, but also several challenges that need to be overcome for these efforts to be more effective.

### **Stronger direction and support in how the government agency cooperation is organised**

The new design of the organisation developed by the government agencies appears to be largely appropriate. However, there are parts of this organisation that could be developed further, and should be given greater scope, especially when it comes to strategic direction and support. Closer cooperation between the directors-general of the agencies is also needed. The coordinating government agency also needs to set up a secretariat that can be responsible for meeting preparations, coordination, monitoring and reporting in a different way than is currently the case. A strengthened secretariat could also work more to enhance knowledge than is currently the case, providing analyses and methodological support. The cooperation can be facilitated by an agreed minimum staffing level for certain parts of the organisation, in particular at the regional centres.

### **Lack of information-sharing hinders inspection activities**

The government agencies tasked with cooperating to combat work-related crime differ in terms of their activities and size. They also have differing conditions and familiarity with working to combat work-related crime. In particular, they may have more, or less, experience in carrying out inspections at workplaces. The number of joint inspections by the agencies has increased and their planning and execution has generally improved. The difficulties involved in sharing information mean that the inspections are not as well targeted as they could have been.

### **The regional centres have great potential but face challenges**

The regional centres for preventing work-related crime, AKC, have great potential to boost Sweden's capacity to combat work-related crime. But there are also many problems, one of which concerns the ability to share information digitally. The activities of the centres would be facilitated by a common platform where the government agencies can share information with each other, even if the Delegation assesses that the value of such a platform would be limited



unless the agencies' legal scope for sharing information with each other is expanded. The work after the actual workplace inspections should also be improved, with the aim of enabling good desktop audits and follow-up of cases.

### **Analysis and development work should be strengthened**

For several years now, the cooperating government agencies have been tasked with developing methodological support for more effective cooperation to combat work-related crime. The government agencies have taken a new approach to this work, and have since December 2022 worked to develop a new methodological support.

The analysis and development work concerning work-related crime at the agencies seems to be very limited in Sweden compared to its Nordic neighbours. There is a need for additional knowledge-enhancing initiatives in Sweden, and these could be supportive of the agencies' work. A strengthened secretariat at the coordinating government agency that can enhance knowledge through analysis and methodological support could be one way to help meet this need.

### **The government agencies should prioritise information to vulnerable workers**

The government agencies have carried out their assignment to raise awareness with a focus on enhancing knowledge among the general public and other relevant actors. Information initiatives aimed at strengthening the knowledge of vulnerable workers have not been carried out. This is despite that the lack of information initiatives that target vulnerable workers has been noted for a long time. There remains a great need to reach this group with information about their rights and obligations and about what support these workers can access when they are at risk of being victims of work-related crime. This work should be coordinated by the Swedish Work Environment Authority.

### **Work to combat labour exploitation should be given higher priority**

The current cooperation has significant shortcomings when it comes to trafficking in human beings and human exploitation. For various reasons, these crimes are not prioritised in the agencies' joint work, even though there are often suspicions of such crimes. These are complex crimes and require knowledge, experience and resources to combat them. Often, combating them also requires cooperation between different government agencies and other actors such as social services, civil society and the social partners. There are now better conditions for this cooperation than previously, although several challenges remain with regard to working methods, resources, skills and the division of responsibilities.

### **The work of the Swedish Police Authority and the Swedish Prosecution Authority to combat labour exploitation should be strengthened**

These government agencies often detect circumstances that are indicative of human exploitation and trafficking in human beings. But it is very rare that victims receive compensation and that perpetrators are prosecuted. In particular, the Swedish Police Authority and the Swedish Prosecution Authority should strengthen their work with cases related to trafficking in human beings and human exploitation, including deepening their cooperation on methods so that preliminary investigations into trafficking in human beings and human exploitation are successful. Strengthening this work may also include applying more often for a reflection period for potential victims of trafficking in human beings.

### **More government agencies should be tasked with contributing to the work to combat human exploitation and trafficking in human beings**

The Delegation proposes that the instructions for the Swedish Work Environment Authority and the Swedish Tax Agency should state that these government agencies are to contribute to the work to combat trafficking in human beings and similar offences. These crimes are

not always detected in the agencies' inspections to the extent that should be possible, and there are doubts about what options the Swedish Tax Agency and the Swedish Work Environment Authority have to take action. Today, the Swedish Gender Equality Agency, the Swedish Migration Agency and the Swedish Police Authority are tasked with participating in the work to combat trafficking in human beings and human exploitation. It would have a significant impact if the Swedish Work Environment Authority and the Swedish Tax Agency, which often perform unannounced workplace inspections, were also tasked with contributing to this work. For example, these government agencies could have procedures for documenting indicators of trafficking in human beings and report this to the Swedish Police Authority, and potential victims could receive information about their rights and support options.

### **Review the criminal law protection and strengthen support for exploited workers**

In order for the government agencies' work to function as effectively as possible and to strengthen protection against labour exploitation, more initiatives are needed in the work to combat labour exploitation. The protection provided in criminal law should be strengthened. The support available to exploited workers, including possibilities of compensation, should also be improved.

### **Consultation with the social partners should be deepened**

The social partners have an important role to play in combating and preventing work-related crime. They represent large groups of both employers and employees, and are responsible for the regulation of conditions on the labour market at a more detailed level by signing collective agreements, and ensuring compliance with these. The social partners know what work-related crime setups look like in various industries, and have knowledge about individual companies that engage in work-related crime. The social partners would like to contribute more to the work to combat work-related crime and should be given the opportunity to do so. Consultation between government agencies and the social partners is currently limited to

the construction and cleaning industries. This consultation is important for information sharing between the social partners and the government agencies and should be expanded to include more industries. Depending on the conditions in the particular industry, they could consult at the central or regional level.

### **More information to the social partners**

Work-related crime includes violations of both statute and collective agreements. For this reason, it is important that consultation between government agencies and the social partners functions well. An important aspect of this is that the government agencies inform the social partners when they have made observations which could indicate that work-related crime is occurring. For example, the government agencies may detect circumstances during their inspections that imply systematic non-compliance with collective agreements.

The Swedish Work Environment Authority has a particularly important role in workplace inspections and in government agency consultation with the social partners. This consultation should be deepened and it would be preferable if more information could be disclosed to the social partners, in which case it becomes important to clearly specify the legal basis for the processing of personal data. Therefore, a provision which stipulates that the Swedish Work Environment Authority may disclose information to the social partners, provided that confidentiality does not prevent this, should be introduced into the Swedish Work Environment Authority's instruction.

### **Clearer division of responsibilities for inspections of working conditions in the Swedish labour market**

There is a need for detailed consultation between government agencies and the social partners on who is responsible for what when it comes to inspections of working conditions on the Swedish labour market. Out of respect for the autonomy of the social partners, some government agencies appear to be more passive than necessary when it comes to investigating working conditions for the purpose of prosecuting certain crimes such as human exploitation. To a greater

extent than is currently the case, this consultation should include dialogue on who does what, and demarcation issues, regarding the respective responsibilities of the government agencies and the social partners.

### **More cooperation with municipalities and other actors**

Cooperation between municipalities and government agencies for the purpose of combating work-related crime should be more extensive. Good examples of cooperation between government agencies and municipal services can be found in supervisory cases. Municipal services often encounter people who have been the victims of trafficking in human beings or human exploitation. Currently, there are differences between the regions in how extensively the relevant government agencies cooperate with municipalities when it comes to work-related crime. There are already good examples of cooperation in several regions. The government agencies should initiate contact with relevant municipalities for the purpose of cooperating to combat work-related crime. The AKC is an appropriate platform for this work. In addition to the municipalities, there are other actors, such as some civil society organisations, who can contribute to the work to combat work-related crime.

### **Better coordination with the government agency cooperation to combat organised crime**

Government agency cooperation to combat work-related crime has points of common interest with other government agency cooperation. Since 2009, twelve government agencies have been tasked with cooperating on intelligence and operational responses in relation to criminals, their networks and phenomena in an initiative targeting organised crime. Considering the points of common interest that exist and potential synergies, the coordination between these two forms of cooperation should be more structured and deeper.

Work-related crime and organised crime are phenomena that overlap somewhat. Although there are points of common interest between these two tasks, it is important that they remain separate as there is otherwise a risk that certain perspectives could be lost.

A defining feature of work-related crime is that it is a practice connected with the workplace and that it involves both criminal practices and practices that are not punishable under criminal law such as certain violations of work environment regulations. This cooperation also targets companies that are not themselves participants in organised crime but who deliberately or through negligence violate various regulatory frameworks and therefore are often enablers of organised economic crime.

### **Governance of the work to combat work-related crime**

#### **Work to combat work-related crime should be stated in the instructions for the government agencies**

The governance of the work to combat work-related crime by the Government should be clearer and it should have a more long-term focus. This would facilitate government agencies' planning and prioritisations. The Delegation proposes that the instruction for each of the following government agencies should state that the agency is required to participate in joint work to combat work-related crime. These are the Swedish Police Authority, the Swedish Tax Agency, the Swedish Social Insurance Agency, the Swedish Prosecution Authority, the Swedish Economic Crime Authority, the Swedish Gender Equality Agency, the Swedish Migration Agency, and the Swedish Public Employment Service. It is proposed that the amendments to the instructions enter into force on 1 July 2024. It is already stated in the Swedish Work Environment Authority's instruction that the Authority is required to participate in and coordinate the agencies' joint work to combat work-related crime. Such an amendment could help to create greater consistency and a long-term focus in the agencies' work to combat work-related crime, and is also in line with how government agency cooperation to combat organised crime has been governed. Demonstrating the importance of the issue through governance and resource allocation has been crucial to developing successful working methods in other countries.

## **New government assignment with new objective**

Even if the work to combat work-related crime is stated in the instructions of relevant government agencies, for a period cooperation will need to be directed by a government assignment. This is necessary to provide the government agencies with sufficient clarity about the Government's intentions. As things currently stand, the Government's overall objective for this cooperation could be said to be tacit. This is a drawback for the cooperation, which has been too much about meeting the only performance target: to increase the number of inspections over time. In a new assignment, the Government should state that the objective of the cooperation is to combat work-related crime in society. The assignment should also make clear that inspections and sanctions are important, but not the only, measures to achieve this objective. At the same time, the Government should increase requirements on reporting the outcomes of the cooperation.

## **Governance should be better coordinated**

The government agencies involved in the cooperation belong to four different ministries. The Government has not had sufficiently clear and coordinated governance of the government agencies involved in the joint work. The work to combat work-related crime is complex and challenging, which places high demands on its governance. In particular, coordination between the different ministries needs to be developed. But there is also reason to seek better coordination within the ministries.

The Government could consider several organisational changes that would strengthen this coordination within the Government Offices. A coordination function within the Government Offices would be better placed to ensure that permanent cooperation is governed in a coordinated way. An alternative would be for the Government to appoint a special coordination function within the Ministry of Employment. Alternatively, the coordination function could be located in the Prime Minister's Office (PMO). In that case, the part of the PMO dealing with domestic matters would be the natural place for the coordination of the governance of work to combat work-related crime to reside.

## **The Swedish Work Environment Authority should continue to coordinate the task**

Permanent cooperation needs a coordinating government agency, which would take a great share of the responsibility for coordination, monitoring and reporting. The Swedish Work Environment Authority has sufficient resources to be able to handle this type of leadership. It is also natural that the government agency with the main responsibility for inspecting conditions in Sweden's workplaces is the coordinator for government agency cooperation in which workplace inspections is a central tool. The Swedish Work Environment Authority handles matters that are closely connected to matters that the social partners are responsible for. A prerequisite for successful coordination is the establishment of a strengthened secretariat, and that the Authority's management takes responsibility for the strategic direction and coordination of this work in a different way than hitherto.

## **More government agencies can contribute**

The government agencies that are currently involved in this cooperation should continue to be involved. But there is scope for more government agencies to contribute to the work to combat work-related crime. The initiative targeting organised crime has developed a model with "network agencies". This means that the cooperating government agencies in the area of combating organised crime themselves identify, and invite to the table, government agencies that can contribute to this work, without being based on a government decision. Similarly, the government agencies currently cooperating in the work to combat work-related crime should, if necessary, initiate contact with additional government agencies. Examples of government agencies that could be tied more closely to this cooperation are the Swedish Companies Registration Office, the Swedish National Board of Housing, Building and Planning, the Swedish Competition Authority, the Swedish Enforcement Authority, the Swedish National Food Agency, the Swedish Transport Agency, the National Agency for Public Procurement and the Swedish Payments Agency.



## **A joint agency tip-off function**

### **A joint agency tip-off portal should be established**

The Delegation has been tasked with analysing and reporting on the pros and cons of establishing a joint tip-off function for work-related crime and considering whether it is expedient to establish such a function. Based on the analysis done, the Delegation has concluded that there is a need for a joint agency tip-off function for work-related crime and that it is expedient to establish one.

The Delegation considers that a tip-off function in the form of a joint agency tip-off portal on the Internet should be established for tip-offs on work-related crime. It is assessed that a joint agency tip-off portal could make it easier for those who want to provide tip-offs about work-related crime to do so. Furthermore, a tip-off portal of this kind can be designed so that the risk of a tip-off not reaching the right government agency or not being processed appropriately is reduced. In addition, a tip-off portal of this kind ought to be able to provide a basis for better joint action in this cooperation, and for better follow-up of the cooperating government agencies' work with submitted tip-offs. The assessment is also that it could provide a good basis for appropriate processing of tip-offs from specific actors, such as the social partners.

### **Design of the tip-off portal**

#### **A function that helps the user to choose which government agencies the tip-off should be transferred to**

Here, a joint tip-off portal means a technical solution where tip-offs are submitted via a user interface that assists the user in determining which government agencies the tip-off should be transferred to. This solution means that, just by providing the portal, the party that manages the portal does not constitute the recipient of the tip-off. The Delegation uses the term tip-off portal in this sense, while the term tip-off function is used as a general term for various kinds of gateways for receiving tip-offs.

Based on how the tip-off is described by the user, the underlying software suggests which government agencies are concerned. In all cases, the software should suggest that the tip-off should be trans-

ferred to the Swedish Police Authority, to avoid information about crimes not being shared with the police. However, the choice of government agencies should ultimately be the user's own. Once the user has actively chosen in the portal which government agencies should receive the tip-off, it is transferred in its entirety to them. It would seem useful that each tip-off should be given a serial number that is shared with both the person submitting the tip-off and the recipient government agencies, and that the recipient government agencies are informed about which other government agencies have also received the tip-off.

### **What kinds of tip-offs is the function intended for and who should be able to receive tip-offs from it?**

The tip-off function should concern tip-offs on work-related crime within the areas of responsibility of the cooperating government agencies.

The Delegation proposes that the Swedish Tax Agency be commissioned to establish the tip-off function and to manage it. In addition to the Swedish Tax Agency, the government agencies that should be able to receive tip-offs via the portal are the Swedish Public Employment Service, the Swedish Work Environment Authority, the Swedish Economic Crime Authority, the Swedish Social Insurance Agency, the Swedish Migration Agency and the Swedish Police Authority.

The purpose of the joint tip-off function is to share with the recipient government agencies information that may be relevant to their work to combat work-related crime.

### **Casting the net wide**

The tip-off function should be available to a wide range of users, and no group should be excluded from being able to submit tip-offs via the portal. This may include people who are associated with an activity where work-related crime is occurring, but also, for example, trade union representatives or representatives of various civil society organisations. It should also be possible for the tip-off function to be used by people working at municipalities or government agencies,

if the municipality or the government agency deems this to be appropriate and has good procedures for it.

### **Tip-offs from specific actors**

A joint agency tip-off portal can be designed to provide a good basis for proper processing of tip-offs from the social partners, municipalities and other relevant actors. It should be possible for users to identify themselves as belonging to one of these actors. This allows the government agencies to appropriately prioritise received tip-offs. It should also be possible for users to request to get a response where it is possible for the government agencies to provide it. Furthermore, it should be possible – in consultation between the government agencies and relevant actors – to design the tip-off portal so that certain actors are given the option to submit tip-offs using a specific template.

### **Information to those providing tip-offs and vulnerable workers**

Clear and appropriate information should be provided in connection with the joint agency tip-off portal, including what types of tip-off the portal is intended for and that, for example, matters regulated in collective agreements should not be dealt with via the tip-off portal. Furthermore, there should be information about what the regulations on whistleblowing and trade secrets say, as well as on public access to information and secrecy. A joint agency tip-off portal would be best placed on a separate website for work-related crime. Such a website would provide a good foundation for spreading information about work-related crime in a broad sense, including information to vulnerable workers.

### **A new ordinance for a joint agency tip-off function**

The Delegation proposes that an ordinance on a joint agency tip-off portal for tip-offs about work-related crime should be introduced. It is proposed that the ordinance enter into force on 1 January 2025.

## **Personal data will be processed in the tip-off portal**

Personal data will be processed by the Swedish Tax Agency, when managing the portal, in connection with the transfer of tip-offs from the tip-off portal, and where this is required for managing the technical operation of the system.

The General Data Protection Regulation and the Criminal Data Act (2018:1177) will be applicable in parallel to the personal data processing in the joint agency tip-off portal. The Delegation makes the assessment that there will be a legal basis for the processing of personal data in the tip-off portal.

After the transfer to the recipient government agencies, the conditions for processing the data received will be governed by the data protection regulations applicable for the recipient government agency concerned.

## **Content of the ordinance**

The Delegation proposes that the ordinance should contain general provisions on the joint agency tip-off function, and provisions on the processing of personal data in this function, regarding the following.

The ordinance shall state that it contains provisions that supplement the General Data Protection Regulation and the Criminal Data Act when the Swedish Tax Agency, as controller, processes personal data in accordance with the new ordinance.

The Swedish Tax Agency shall be designated the controller for the processing of personal data that occurs in the tip-off portal. The purposes of that processing shall be specified in such a way that the Swedish Tax Agency is permitted to process personal data where necessary for the submitted tip-offs to be transferred to the recipient government agencies, or for managing the technical operation of the system.

The Delegation also proposes that a provision states that sensitive personal data may be processed in the tip-off portal if the data is found in the tip-offs submitted, and the processing is necessary for the purposes specified in the ordinance. Furthermore, the Delegation proposes that personal data may not be processed for longer than is necessary for these purposes.

The regulatory frameworks for data protection include the rights of individuals to receive certain information about the processing of their personal data and to object to the processing of their personal data. The Delegation proposes that these rights be limited in the ordinance, as otherwise the purpose of the tip-off portal would be frustrated.

No further regulation to reduce privacy risks is deemed necessary.

### **Protection of certain important interests**

The Delegation assesses that the protection against retaliation that individuals have under the Act on the Protection of Persons Reporting Irregularities (SFS 2021:890) is sufficient and that there is no need for additional protection against retaliation in connection with the submission of tip-offs via the tip-off portal.

As regards the Trade Secrets Act (SFS 2018:558), the Delegation assesses that the protections there for trade secrets are sufficient. The same applies to the protection of individuals under that Act, which provides considerable scope for reporting irregularities without risking sanctions. There is therefore no need for any amendments to the Trade Secrets Act.

In the opinion of the Delegation, the existing rules on confidentiality for data transferred to the recipient government agencies are sufficient. There is therefore no need ensuing from the proposed introduction of the tip-off portal to introduce new rules on confidentiality to protect the community or to protect the personal and financial circumstances of individuals.

### **Government agencies should be more actively involved in cross-border efforts**

Work-related crime is a problem for society that is international in nature, partly because it is often the case that foreign workers are exploited and partly because the networks that are responsible for work-related crime can have links with other countries. This means that there may be a need for international cooperation between government agencies to combat cross-border work-related crime. Today, such cooperation takes place in multiple forums at the Nordic,

Nordic-Baltic and EU levels. One example is a recently started Nordic-Baltic network to combat work-related crime with funding from the Nordic Council of Ministers. At EU level, cooperation has mainly been pursued within the European Labour Authority (ELA), the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), and the European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT).

In particular, there is great interest within the Swedish Police Authority in developing cross-border cooperation, both in terms of inspections and more strategic matters such as charting the actors and the procedures that pose the biggest systemic threats.

The possibilities for cooperation across national borders, including information sharing and joint inspections, are not being fully exploited in Sweden. The Delegation assesses that there is reason to deepen cross-border efforts to combat work-related crime.

## **Lessons learned from Belgium's work to combat labour exploitation**

The Delegation has drawn inspiration from Belgium's work to combat labour exploitation. This includes proposals and assessments that more government agencies should be tasked with contributing to the work of combating trafficking in human beings, that information to vulnerable workers should be improved, that the protection in criminal law against labour exploitation should be strengthened, and that governance of this work should be more coordinated and have a long-term focus.

A key to success in this work is that the Belgian government has long sent clear signals to all actors involved that the issue is a priority. The Belgian government agencies have dedicated resources and specialists at all levels, from inspectors to prosecutors. Additionally, and in contrast to Sweden, there is support available to identified victims of human trafficking. This is mainly provided by the three specialised reception centres. This support also creates opportunities for obtaining good testimonies from the victims, which seems to be essential for the Belgian authorities to be able to conduct criminal investigations that lead to prosecution.

For exploited workers, there are substantial opportunities to get earned wages paid and an option to obtain a permanent residence permit in Belgium if prosecution for trafficking in human beings results from their testimony. This also provides a reason to cooperate with the authorities. In Belgium there is also accessible information in many languages on rights and obligations in the workplace, addressed to people at risk of exploitation.

The design of the trafficking in human beings provision seems to be a contributing factor to the large number of convictions in Belgium. Belgium differs from many countries, including Sweden, in that it is not necessary to prove that any improper means, such as coercion or deception, have been used.

Another strength of Belgium's work is Myria's role as an independent national rapporteur on trafficking in human beings. Myria continuously evaluates Belgium's work to combat trafficking in human beings and submits suggestions for improvement to the Belgian government.





# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till förordning (0000:00) om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet

Härigenom föreskrivs följande.

### Förordningens innehåll

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om en myndighetsgemensam tipsfunktion för uppgifter om misstänkt arbetslivskriminalitet som faller inom ansvarsområdet för de myndigheter som anges i 5 § (tips om arbetslivskriminalitet).

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

### Syftet med tipsfunktionen

2 § Syftet med den myndighetsgemensamma tipsfunktionen är att mottagande myndigheter som anges i 5 § ska få kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet.

### Förhållandet till annan reglering

3 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana upp-

gifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, och brottsdatalagen (2018:1177) när Skatteverket i egenskap av personuppgiftsansvarig behandlar personuppgifter enligt denna förordning.

### **Myndighetsgemensam tipsfunktion**

**4 §** Skatteverket ska tillhandahålla en teknisk plattform där tips om arbetslivskriminalitet kan lämnas och där lämnade tips kan överföras till de myndigheter som anges i 5 § (myndighetsgemensam tipsfunktion).

**5 §** Tips från den myndighetsgemensamma tipsfunktionen får överföras till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket (mottagande myndigheter).

### **Behandling av personuppgifter i tipsfunktionen**

**6 §** Skatteverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen.

**7 §** Personuppgifter får behandlas i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen om det är nödvändigt

1. för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna som anges i 5 §, eller
2. för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas.

**8 §** Personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning (känsliga personuppgifter) får behandlas, om uppgifterna förekommer i lämnade tips och behandlingen är nödvändig enligt 7 §.

**9 §** Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål som anges i 7 §.

10 § Besked om att personuppgifter behandlas enligt 7 § får inte lämnas ut till den registrerade.

Rätten att göra invändningar enligt artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning gäller inte vid behandling av personuppgifter enligt denna förordning.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

## 1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket att 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>1</sup>

Myndigheten har särskilt till uppgift att

1. ha tillsyn över att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs och planera tillsynen främst med utgångspunkt i analyser av arbetsmiljörisk och risk för att aktörer medvetet bryter mot regelverket,

2. vara förbindelsekontor för utstationering, ha tillsyn över att bestämmelserna om anmälningsskyldighet vid utstationering följs och ha hand om ett register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige,

3. vara marknadskontrollmyndighet och utöva marknadskontroll enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 över att produkter överensstämmer med kraven i

a) Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/42/EG av den 17 maj 2006 om maskiner och om ändring av direktiv 95/16/EG,

b) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/68/EU av den 15 maj 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av tryckbärande anordningar,

c) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/29/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av enkla tryckkärl, och

d) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/34/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om utrustning och skyddssystem som är avsedda för användning i

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:1216.

potentiellt explosiva atmosfärer, utom när det gäller elektrisk utrustning,

4. meddela föreskrifter och allmänna råd enligt arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen,

5. ta fram och tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information inom sitt ansvarsområde, där små och medelstora företags behov särskilt ska beaktas,

6. ansvara för ett informationssystem om arbetsskador, där skillnader mellan kvinnor och män särskilt ska belysas,

7. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken,

8. vara yrkesinspektionsorgan som deltar i Europeiska kommissionens yrkesinspektörskommitté enligt kommissionens beslut 95/319/EG av den 12 juli 1995 om inrättande av en yrkesinspektörskommitté,

9. ansvara för övergripande samordning av frågor som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1149 och som är av betydelse för flera myndigheter eller arbetsmarknadens parter,

10. representera Sverige i Europeiskt forum för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete som har inrättats enligt artikel 16.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1149, inbegripet att på nationell nivå samordna arbetet med berörda myndigheter och med arbetsmarknadens parter,

11. ansvara för marknadskontroll i övrigt av sådana produkter enligt 3 kap. 8–10 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160) som kan användas yrkesmässigt, *och*

12. delta i och samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

11. ansvara för marknadskontroll i övrigt av sådana produkter enligt 3 kap. 8–10 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160) som kan användas yrkesmässigt,

12. delta i och samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, *och*

13. *bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.*

Bestämmelser om en marknadskontrollmyndighets befogenhet att besluta om åtgärder enligt förordning (EU) 2019/1020 finns i arbetsmiljölagen.

## 5 §

Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten.

*Arbetsmiljöverket får, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

### 1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan att 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 §<sup>1</sup>

Försäkringskassan ska

1. ge information till berörda om socialförsäkringen och de övriga förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för,

2. se till att myndighetens föreskrifter och andra styrande dokument och rutiner är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för enskilda och företag,

3. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott,

4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten,

5. följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle inom sitt verksamhetsområde,

6. ansvara för att en kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker i fråga om de verksamhetsområden som myndigheten har ansvar för, med utgångspunkt i de mål och andra åligganden som gäller för myndigheten,

7. stödja forskning inom socialförsäkringsområdet,

8. i sin verksamhet belysa, analysera och uppmärksamma Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna,

9. ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:96.

10. vid beslut och andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter,

11. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet,

12. ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrades etablering i samhället, *och*

13. ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn och, inom ramen för detta, på begäran av föräldrar bistå dem med hjälp och stöd att dels beräkna underhållsbidrag, dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet.

12. ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrades etablering i samhället,

13. ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn och, inom ramen för detta, på begäran av föräldrar bistå dem med hjälp och stöd att dels beräkna underhållsbidrag, dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet, *och*

*14. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.



## 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten att 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>1</sup>

Myndigheten ska

1. se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring,

2. arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet,

3. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter, *och*

4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

3. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter,

4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och*

5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:91.

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten att 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>1</sup>

Myndigheten ska

1. se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring,

2. arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet,

3. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter, *och*

4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

3. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter,

4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och*

5. *delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:92.

## 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket att 6 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Skatteverket ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet.

6 §<sup>1</sup>

Skatteverket ska

1. förebygga och motverka ekonomisk brottslighet,
2. medverka i brottsutredningar som rör vissa brott,
3. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten,
4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, och
5. bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.

*Skatteverket ska medverka i brottsutredningar som rör vissa brott.*

*Skatteverket ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:101.

## 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten att 3 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

Myndigheten ska

1. följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen,

2. främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället, såväl nationellt som regionalt och lokalt,

3. stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering och i deras övriga arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen,

4. främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser,

5. inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik, *och*

6. pröva frågor om statsbidrag utifrån gällande författningar där myndigheten har ett sådant uppdrag.

5. inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik,

6. pröva frågor om statsbidrag utifrån gällande författningar där myndigheten har ett sådant uppdrag, *och*

7. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

## 1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket att 3 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>1</sup>

Myndigheten ska

1. ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet,

2. verka för att den sammantagna vistelsetiden i mottagandet blir så kort som möjligt,

3. verka för att handläggningstiderna för ansökningar om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, viseringar samt ansökan och anmälan om medborgarskap blir så korta som möjligt utifrån ärendets beskaffenhet,

4. bedriva en ändamålsenlig förvarsverksamhet,

5. verka för att tiden för utfärdande av intyg om permanent uppehållsrätt, uppehållskort och permanenta uppehållskort blir så kort som möjligt utifrån ärendets beskaffenhet,

6. vara tillgänglig och ge god service som möter de sökandes och andra intressenters behov,

7. bidra till att genomföra regeringens migrationspolitiska prioriteringar genom att delta i internationella samarbeten,

8. bidra till regeringens arbete inom ramen för politiken för global utveckling, *och*

9. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

8. bidra till regeringens arbete inom ramen för politiken för global utveckling,

9. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:103.

*10. delta i det myndighets-  
gemensamma arbetet mot arbets-  
livskriminalitet.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

## 1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen att 5 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Myndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

5 §

Myndigheten ska

1. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, och
2. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

## 1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten att 15 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 15 §

Myndigheten ska

1. leda den verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten som enligt lag eller annan författning endast får utföras av polismän,

2. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och*

3. ansvara för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt.

2. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten,

3. ansvara för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt, *och*

4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.



## 2 Delegationens uppdrag och arbete

### 2.1 Uppdraget

Delegationens arbete styrs av kommittédirektiv som finns i bilaga 1, 2, 3 och 4. Delegationen redovisar i detta delbetänkande arbetet med följande uppdrag:

- 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.
- Att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion mot arbetslivskriminalitet och lämna nödvändiga författningsförslag.
- Att ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan.
- Att samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning.
- Att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser, såväl vad gäller gränsöverskridande som nationellt arbete, mot arbetslivskriminalitet från andra länder inom EU och EES samt på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige.

De tre sistnämnda punkterna ska redovisas årligen med start 2023. När det gäller den sistnämnda punkten redovisade 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 redovisade 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 har för denna delredovisning valt att fortsätta arbetet med att undersöka gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet samt arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien.

## 2.2 Delegationens arbete

Delegationens ledamöter har under 2023 träffats vid fem tillfällen.

Fem möten med experter och sakkunniga ägde rum under 2023. Delegationen har under 2023 haft fem möten med referensgruppen med arbetsmarknadens parter. Delegationen har utöver det haft löpande kontakter med ledamöter, experter, sakkunniga och referensgruppsledamöter.

Som redogörs för i kapitel 3 har delegationen i arbetet med uppdraget att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet genomfört cirka 40 intervjuer med företrädare för bland annat de myndigheter som har i uppdrag att samverka mot arbetslivskriminalitet. Myndigheterna har även erbjudits möjlighet att inkomma med ett skriftligt underlag, vilket Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har gjort. Delegationen har även gjort studiebesök vid de regionala centren mot arbetslivskriminalitet i Göteborg och Umeå.

Delegationen har även haft möten med bland annat regionkoordinatorerna mot människohandel och företrädare för Almega Serviceföretagen, Arbetsmiljöverket, Europeiska arbetsmyndigheten (ELA), eSam, Fair Play Bygg, Frälsningsarmén, Heuni, ID06, Integritets- skyddsmyndigheten, Landsorganisationen i Sverige (LO), MUR (Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter),

Myndigheten för arbetsmiljökunskap (Mynak), Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Polismyndigheten, Riksrevisionen, Skatteverket, Statskontoret, professor Petra Herzfeld Olsson och universitetslektor Erik Sjödin vid Stockholms universitet, Sveriges Ingenjörer, Svenskt Näringsliv, Sveriges arbetares centralorganisation (SAC), Tillväxtverket, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Upphandlingsmyndigheten, Veidekke och Åklagarmyndigheten. Delegationen har även deltagit i en workshop om arbetskraftsexploatering i Tallinn anordnad av Heuni. Delegationen har vidare besökt riksdagens arbetsmarknadsutskott och deltagit vid ett flertal seminarier, bland annat ett seminarium på temat arbetslivskriminalitet anordnat av EU:s nätverk för brottsförebyggande arbete EUCPN i samband med Sveriges ordförandeskap i EU, flera seminarier under Almedalsveckan såväl som ett antal myndighetsgemensamma konferenser och seminarier om arbetslivskriminalitet.

Delegationen har även haft möten med andra för området relevanta utredningar, såsom utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution (dir. 2022:15), utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37), utredningen om utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret (dir. 2022:70), utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring (dir. 2022:90) och utredningen om effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt (dir. 2022:50).

Delegationen har gjort en studieresa till Belgien, där delegationen hade möten med byrån för det interdepartementala samordningsforumet mot människohandel, åklagare och arbetsinspektörer specialiserade på människohandel, det specialiserade mottagningscentret PAG-ASA och den nationella rapportören Myria.

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 åtta kapitel. I kapitel 1 finns författningsförslag. Kapitel 2 behandlar delegationens uppdrag och arbete. I kapitel 3 behandlas myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet. I kapitlet redogörs även för ett antal framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet. I kapitel 4 behandlas frågan om en myndighetsgemensam tipsfunktion. I kapitel 5 beskrivs gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå. I kapitel 6 beskrivs arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien. I kapitel 7 behandlas tidpunkten för ikraftträdande för delegationens författningsförslag. I kapitel 8 finns en konsekvensbeskrivning.

# 3 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

## 3.1 Inledning

### 3.1.1 Bakgrund och uppdrag

Sedan ett antal år har ett flertal myndigheter haft i uppdrag att samverka för att motverka arbetslivskriminalitet. Under 2018–2020 hade Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket i uppdrag att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> I februari 2022 fick de åtta myndigheter som tidigare deltagit i myndighetssamverkan samt Åklagarmyndigheten i uppdrag att under 2022–2023 samverka för att motverka arbetslivskriminalitet.<sup>3</sup> I uppdraget angavs bland annat att Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket under 2022 skulle påbörja inrättandet av regionala center mot arbetslivskriminalitet (AKC) till vilka övriga samverkande myndigheter successivt skulle ansluta sig, dock senast i slutet av 2023. I december 2023 förlängdes uppdragstiden i tillämpliga delar till och med den 31 december 2024.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut A2017/02422, A2017/00678. Arbetsmiljöverket hade redan innan, tillsammans med flera andra myndigheter, under ett antal år arbetat med och haft flera regeringsuppdrag i syfte att motverka osund konkurrens.

<sup>2</sup> Regeringsbeslut A2021/00085.

<sup>3</sup> Regeringsbeslut A2022/00333.

<sup>4</sup> Regeringsbeslut A2023/01693.

Av delegationens direktiv framgår att det även finns andra relevanta former av myndighetssamverkan, bland annat satsningen mot organiserad brottslighet. Enligt direktivet finns, särskilt vad gäller de mest systematiska formerna av arbetslivskriminalitet, flera beröringspunkter mellan dessa två satsningar. Det framgår vidare av direktiven att bland de förfaranden 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 har i uppdrag att analysera hur myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet kan utvecklas. I direktiven anges att delegationen ska 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 arbetet 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.

Delegationen har även i uppdrag att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet (se kapitel 4). En del i det uppdraget är att 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. Enligt delegationens mening är detta deluppdrag nära förknippat med uppdraget att följa upp och analysera myndigheters samverkan och de båda uppdragen behandlas därför samlat i detta kapitel.

### 3.1.2 Disposition

I avsnitt 3.1.3 redovisas den metod delegationen har valt för arbetet med uppdraget. I avsnitt 3.2 redovisas tidigare analyser av det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. I 3.3 redovisas andra för uppdraget relevanta rapporter. I avsnitt 3.4 redogörs för regeringsuppdragen till myndigheterna och i 3.5 behandlas de samverkande myndigheternas uppdrag och förutsättningar. I avsnitten 3.6 till 3.18 redovisas de iakttagelser som delegationen har gjort under arbetet med uppdraget, tillsammans med bedömningar och förslag.

### 3.1.3 Metod

Delegationen har i uppdrag att analysera och följa upp myndigheternas samverkan. Delegationen tolkar det som att vi huvudsakligen ska analysera den samverkan mot arbetslivskriminalitet mellan nio myndigheter som i dag sker på regeringens uppdrag, även om vi i kapitlet berör även andra aktörers arbete mot arbetslivskriminalitet. Delegationen ska vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet. Delegationen tolkar det som att vi har regeringens uppdrag både att identifiera förbättringsmöjligheter i myndighetssamverkan och i statens insatser i övrigt. Den övergripande frågeställningen för delegationen i arbetet med uppdraget har varit hur myndigheternas samverkan kan bli mer välfungerande och därmed bättre bidra till att motverka arbetslivskriminalitet.

Delegationen har inhämtat underlag till analysen genom dokumentstudier, intervjuer och skriftliga frågor till myndigheterna.

Inspiration till både metod och genomförande har delegationen hämtat från bland annat Statskontorets modell för myndighetsanalys<sup>5</sup> och utvärderingen av den norska myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet (se avsnitt 3.3.1).

---

<sup>5</sup> Statskontoret (2008).

## Dokument

Dokumentgenomgången har primärt syftat till att ge bakgrund, identifiera relevanta frågeställningar, att etablera fakta om samverkan, samt att på olika sätt verifiera påståenden i intervjuerna. Delegationen har studerat myndighetsspecifika underlag som årsredovisningar och budgetunderlag för att få information om respektive myndighets verksamhet kopplat till det myndighetsgemensamma arbetet. Myndighetsgemensamma dokument såsom mötesanteckningar, återrapporteringarna av det myndighetsgemensamma arbetet, liksom de olika myndighetsgemensamma lägesbilderna har bidragit med information om hur myndigheterna har tagit sig an uppdraget. Delegationen har även tagit del av statistiken över de myndighetsgemensamma kontrollerna.

## Intervjuer

Delegationen har i arbetet med uppdraget genomfört cirka 40 intervjuer, i huvudsak med företrädare för de olika myndigheterna som har i uppdrag att samverka för att motverka arbetslivskriminalitet. Bland de intervjuade finns representanter från de regionala centren mot arbetslivskriminalitet och de operativa grupper som genomför myndighetsgemensamma kontroller. Bland de intervjuade finns även representanter för de regionala styrgrupperna, den nationella styrgruppen, chefsnätverket samt kanslifunktionen och övriga till samverkan knutna grupper såsom metod, kommunikation och partssamverkan (se närmare om den myndighetsgemensamma organisationen i avsnitt 3.8). Delegationen har även intervjuat företrädare för arbetsmarknadens parter.

I samband med intervjuerna har delegationen genomfört studiebesök på de regionala centren mot arbetslivskriminalitet i Göteborg och Umeå. Delegationen har vidare träffat företrädare som arbetar med det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet.

I dag är det så många personer inblandade i samverkan att det inte hade varit möjligt att intervjua alla som skulle kunna lämna synpunkter eller information av värde för delegationens analys. Bedömningen är att urvalet är så pass representativt att den bild delega-



tionen ger av samverkan inte skulle förändras väsentligt av ytterligare intervjuer.

Frågorna vid intervjuerna har handlat om att få en uppfattning om hur förhållandena ser ut i nuläget, de större utmaningarna i samverkan, samt de utvecklingsförslag som intervjupersonerna har.

Delegationen har valt att inte namnge enskilda företrädare för myndigheter eller organisationer som har intervjuats. Den information som har framkommit vid intervjuerna redovisas samlat (se närmare under avsnitt 3.6–3.18). Ett skäl för denna metod har varit att skapa ett så öppet samtalsklimat som möjligt vid intervjuerna. Den valda metoden har dock vissa begränsningar, såsom att intervjuerna ger en lägesbild vid själva intervjutillfället. Merparten av intervjuerna genomfördes i maj och juni 2023. Ett fåtal kompletterande intervjuer har genomförts under perioden augusti till november 2023. Delegationen har försökt att, så långt möjligt, beskriva väsentliga förändringar i det myndighetsgemensamma arbetet efter intervjuperioden. Delegationen har i detta syfte haft löpande kontakter med företrädare för de samverkande myndigheterna.

## Faktaundersökning och skriftliga underlag

Expert- och sakkunniggruppen och referensgruppen med arbetsmarknadens parter har fått möjlighet att ge synpunkter både muntligt och skriftligt på analysen. Myndigheterna har även erbjudits möjlighet att inkomma med skriftliga svar på de frågor som har ställts under intervjuerna. Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har inkommit med svar.

## Avgränsningar

Delegationen har efter bästa förmåga försökt sammanfoga dokumentanalys och intervjuer till en beskrivning av vad som fungerar väl och mindre väl i samverkan. Det är så delegationen har uppfattat regeringens önskan, så som den är formulerad i direktiven. Delegationen har inte haft som ambition att göra en effektutvärdering. Det kan vara betydelsefullt att förklara varför en sådan inte hade varit möjlig.

En effektutvärdering går ut på att identifiera en förändring som har skett till följd av en specifik åtgärd och som annars inte skulle ha skett. En förutsättning för en effektutvärdering är att det finns data över både åtgärder och utfall som håller tillräckligt hög kvalitet och som är jämförbar över tid. Den förutsätter också att det går att skilja på effekter på grund av allmänna trender i exempelvis brottslig aktivitet eller på grund av myndigheternas ordinarie verksamhet, från effekter av det myndighetsgemensamma arbetet. För att isolera effekten från andra faktorer som kan påverka utfallet behöver man göra en bedömning av vad som hypotetiskt skulle ha skett utan åtgärderna till följd av det myndighetsgemensamma arbetet. Här är en vanlig metod att använda en jämförelsegrupp under antagandet att bara åtgärden grupperna exponeras för skiljer dem åt. I det här fallet är det svårt att hitta en naturlig jämförelsegrupp. Delegationen kan alltså konstatera att förutsättningarna för en effektutvärdering saknas, så som samverkan i dag bedrivs. Det är dock inte ovanligt att offentlig verksamhet bedrivs så att en effektutvärdering inte kan göras.

## **3.2 Tidigare analyser av myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet**

Det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet har analyserats vid flera tillfällen tidigare. Dessa analyser redovisas kortfattat nedan. Återkommande teman i de tidigare analyserna har varit myndigheternas utmaningar med informationsutbyte, digitala verktyg, skillnader i resurssättning och befogenheter, samt relationen till arbetsmarknadens parter. De tidigare gjorda analyserna har legat till grund för delegationens arbete med uppdraget bland annat på så sätt att delegationen har följt upp dessa teman i de intervjuer som har genomförts med bland andra företrädare för myndigheterna som har i uppdrag att samverka mot arbetslivskriminalitet.

### **3.2.1 Följeforskningsuppdrag om myndighetsgemensam kontroll**

Arbetsmiljöverket gav två forskare i uppdrag att genom följeforskning undersöka hur samverkan fungerade i de regionala samverkansgrupperna och hur den metodmässigt kunde utvecklas. Slutrapporten,

som publicerades 2020, beskriver och analyserar resultaten från samtal med fem regionala grupper för myndighetssamverkan (så kallade RMS-grupper).<sup>6</sup> Den organisation som forskarna studerade liknar till viss del den organisation som finns i dag, med nationella funktioner för övergripande ledning och analysstöd. RMS-grupperna motsvarar dagens regionala styrgrupper och regionala center mot arbetslivskriminalitet (se närmare om nuvarande organisation i avsnitt 3.8).

## Slutsatser

Resultaten som redovisas i rapporten visar på både möjligheter och hinder för myndighetssamverkan.

De begränsade möjligheterna till informationsutbyte sågs av samtliga myndigheter i alla regioner som djupt problematiska. Detta både på grund av sekretessregleringen och avsaknaden av digitala verktyg som kan överföra sekretessbelagd information och lagra data på ett säkert sätt. Exempelvis saknades ett säkert videokonferenssystem som samtliga myndigheter kan använda för gemensamma möten. Det fanns inte heller möjlighet att dela information via en gemensam molntjänst. När det gäller delning av information saknades även tydliga strukturer för hur detta ska ske, men också för vilken sorts information som bör delas.

Avsaknaden av väl fungerande system för informations- och kommunikationsteknik i kombination med bristfälliga strukturer för informationsdelning- och hantering ansågs påverka kvaliteten i myndighetssamverkan samt arbetsmiljön och säkerheten för medarbetarna.

Forskarna konstaterade att sekretessregleringen medför svårigheter för myndigheterna att dela information med varandra före och under ett tillslag, men också att det påverkar möjligheterna till efterarbete. Forskarna ansåg att myndigheterna behöver utökade möjligheter att dela information för att det ska bli praktiskt möjligt att bearbeta insamlade underlag gemensamt och för att analysera effekterna av samverkan.

Skillnader i resurssättning, befogenheter och mandat ansågs som ytterligare ett gemensamt hinder. Skillnader i avsatt tid för aktivt arbete och tidsåtgång för resor till möten var också problematiska.

---

<sup>6</sup> Vänje och Ottosson (2020). För en definition av följeforskning, se <https://samsynwiki.su.se/wiki/F%C3%B6ljeforskning>. Hämtad 2023-12-01.

Även prioriteringar i relation till andra arbetsuppgifter inom respektive myndighet togs upp som hinder för samverkan.

Personliga kontakter och informella arbetsätt var återkommande teman. Detta såg forskarna som ett uttryck för brist på tydlighet i uppdraget och en otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna samt i deras relation till regioner och kommuner. I praktiken betydde denna brist på strukturer att informella mekanismer till viss del har styrt RMS-verksamheten.

## Rekommendationer

I rapporten rekommenderas myndigheterna att utveckla strukturer och metoder för uppföljning och utvärdering av arbetsplatskontroller. Det kan enligt rapporten göras genom att berörda departement utökar resurserna för samverkan i form av tid men också i termer av fungerande IT-lösningar för informationsdelning.

I rapporten konstateras att sekretessfrågan behöver lösas på nationell nivå, och då med särskilt fokus på insamling av data inför tillslag, delning av information under tillslag samt att tillgodose behov som kan stärka effekterna av tillslag.

Forskarna rekommenderar att uppdraget tydliggörs av Arbetsmarknadsdepartementet och därefter förankras i respektive myndighet. I detta arbete ingår att förtydliga skillnaderna i relation till samverkan mot organiserad brottslighet (se närmare i avsnitt 3.16), men också att se över hur de kan samarbeta för att uppnå synergieffekter.

I rapporten rekommenderas myndigheterna att utveckla ett så kallat backup-office, som i realtid kan vara behjälpligt vid arbetsplatskontroller. En sådan lösning skulle öka effektiviteten och kvaliteten i samverkan genom att ge samtliga myndigheter möjlighet att bidra med kunskaper och expertis under kontrollerna.

Forskarna konstaterar slutligen i rapporten att arbetsmarknadens parter i dag inte är den resurs de skulle kunna vara i samverkan. Parterna har både god kompetens om branscher och erfarenheter av samverkan med olika aktörer. Det blir därför enligt forskarna centralt att Arbetsmarknadsdepartementet utvecklar en formaliserad struktur där parterna får till uppgift att bidra med råd och stöd i arbetet. Denna samverkan bör ske på nationell nivå och involvera såväl arbetsgivar- som arbetstagarparter och berörda myndigheter.

### 3.2.2 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1)

Regeringen gav i början av 2020 en utredare i uppdrag att biträda Arbetsmarknadsdepartementet med att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Utredningen beskrev arbetslivskriminalitet som ett omfattande och troligen växande problem.<sup>7</sup> Som underlag genomfördes bland annat intervjuer med företrädare för de samverkande myndigheterna och andra relevanta aktörer.

#### Organisation och syfte

Utredningen ansåg att myndigheterna generellt hade uppvisat ett starkt engagemang för syftet med samverkan och bidragit på ett konstruktivt sätt utifrån förutsättningarna. Utredningen bedömde att samverkan hade bedrivits i en organisationsform som framstår som lämplig. Liksom för följeforskningsuppdraget som beskrivs ovan, liknar den organisationsform som då var föremål för analys dagens, med nationella funktioner för övergripande ledning och analysstöd, men i stället för regionala styrgrupper och center var det regionala samverkansgrupper som var ansvariga för planering och genomförande av kontroller.<sup>8</sup>

En av de utmaningar som pekades ut gällde hur regionindelningen inom samverkan förhållit sig till den regionala strukturen hos de samverkande myndigheterna, eftersom det på vissa platser hade uppstått olyckliga överlappningar som försvårat planeringen av kontroller.

Utredningens bild var att relationen till arbetsmarknadens parter inte fungerade helt tillfredsställande och att det fanns förbättringspotential på detta område.<sup>9</sup>

#### Det gemensamma arbetets gång och resultat

Utredningen konstaterade att det är svårt att till fullo göra en bedömning av vad samverkan har resulterat i. Detta dels på grund av avsaknad av kvantitativa resultatmål, dels på grund av svårigheter att

---

<sup>7</sup> Ds 2021:1, s. 31.

<sup>8</sup> Ds 2021:1, s. 58.

<sup>9</sup> Ds 2021:1, s. 61.

mäta insatsernas effekter. Utredningen poängterade att de myndigheter som typiskt sett deltar vid en myndighetsgemensam kontroll även tidigare hade möjlighet att göra samma slags kontroller även utan ett särskilt regeringsuppdrag och att värdet i uppdraget således inte har legat i att det nu genomförs kontroller av ett slag som inte kunde göras tidigare. I stället får syftet med uppdraget förutsättas ha varit att involvera fler i arbetet kring kontrollerna och ta steg mot att fler ska kunna bidra till det praktiska genomförandet, för att på så sätt göra kontrollerna mer träffsäkra och effektiva. Detta innebär också, enligt utredningen, att det inte enkelt går att bedöma samverkans resultat i termer av antal genomförda kontroller.

Utredningen ansåg att relationen till arbetsmarknadens parter kunde förbättras. Utredningen gjorde bedömningen att detta skulle underlättas om myndighetssamverkan utvecklades till att bli mer varaktig. I en situation där uppstartsfasen är över och myndigheterna bedriver ett mer löpande arbete bedöms det finnas bättre förutsättningar att utveckla kontaktytorna på regional och nationell nivå.

### Förutsättningar för fortsatt arbete och utveckling

Det konstateras i promemorian att en nödvändighet för att en fortsatt utveckling ska prioriteras är att regeringen beslutar om uppdrag till myndigheterna. Utredningen noterar två spår i utvecklingen sedan myndigheterna fick uppdraget år 2017: dels att ett konkret gemensamt arbete bedrivits sedan dess, dels en allmänt ökad medvetenhet och prioritering av dessa frågor inom respektive myndighet.

Det framhålls även att svårigheten att dela information mellan myndigheterna är en tydligt begränsande faktor för fortsatt samverkan.<sup>10</sup>

### Förslag kring formerna för fortsatt samverkan

I promemorian lämnades flera förslag. Det framhölls som viktigt att regeringen tydligt pekar ut ett gemensamt arbete mot arbetslivskriminalitet som fortsatt prioriterat.<sup>11</sup> Utredaren föreslog bland annat:

---

<sup>10</sup> Ds 2021:1, s. 62.

<sup>11</sup> Ds 2021:1, s. 62.

- Att de åtta myndigheter som deltagit dithills i samverkan även fortsättningsvis styrs till arbete mot arbetslivskriminalitet i samverkan, med sikte på etablerandet av en varaktig samverkan som sker med tydligare utgångspunkt i myndigheternas respektive förutsättningar och uppdrag.
- Att det behövs en struktur där vissa myndigheter har uttryckligt uppdrag att planera och genomföra kontroller medan andra har en kunskapsstödande roll. Detta torde göra medverkan mer anpassad till respektive myndighets styrkor.
- Att Arbetsmiljöverket bör ha som uppgift i instruktionen att samordna arbetet inom samverkan. Samordningen bör också stärkas genom etablerandet av ett kansli, med kompetens från flera av myndigheterna, som bland annat kan ansvara för utbildning, gemensamma rutiner och återrapportering.
- Att myndigheterna bör ges förutsättningar och uppdrag att utveckla uppföljningen av arbetet och dess resultat. Uppföljningen bör utformas på ett sätt som kan bidra till att öka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige generell.

### **3.2.3 Statskontorets utvärdering av regeringens arbetsmiljöstrategi**

Statskontoret har utvärderat Sveriges arbetsmiljöstrategi för åren 2016–2020, där myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet ingår.<sup>12</sup> Flera företrädare för de samverkande myndigheterna beskrev för Statskontoret att samverkan inledningsvis inte fungerade så bra och att det tog tid för myndigheterna att bygga upp samarbetet och förstå vad det kunde bidra med. Det var först när åtta myndigheter fick ett gemensamt regeringsuppdrag som samverkan tog fart på allvar. Vidare framhölls att arbetet ställer stora krav på ledning och styrning från den samordnande myndigheten. Statskontoret konstaterade att myndigheterna anser att uppdraget har bidragit till att öka samverkan på området, men att det samtidigt finns hinder för en effektiv sådan. Detta gäller bland annat de begränsade möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheterna. Vidare konstaterade Statskontoret generellt gällande strategin att arbetsmarknadens parter

---

<sup>12</sup> Statskontoret (2020).

förväntade sig mer samråd med Arbetsmiljöverket om uppdragen i denna.

### 3.2.4 Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft

Riksrevisionen granskade år 2021 statens insatser mot arbetskraftsexploatering.<sup>13</sup> Riksrevisionen använder arbetskraftsexploatering som ett samlingsbegrepp för situationer som innebär utnyttjande av arbetskraft genom till exempel mycket låga löner, orimligt långa arbetstider, farlig arbetsmiljö eller dåliga boendeförhållanden. Enstaka eller mindre missförhållanden på arbetsplatsen klassas inte som arbetskraftsexploatering, utan bristerna behöver vara omfattande och de mest allvarliga formerna kan betraktas som människohandel eller till och med slaveri.<sup>14</sup> Riksrevisionens motiv till granskningen var att problemet är växande samtidigt som flera aktörer, däribland Europarådets oberoende expertgrupp GRETA, har kritiserat Sveriges arbete på området.

#### Särskilt om kontroller av arbetslivskriminalitet

För att besvara den övergripande revisionsfrågan om huruvida regeringen och de ansvariga myndigheterna arbetar på ett effektivt sätt för att motverka arbetskraftsexploatering ställde Riksrevisionen upp fyra delfrågor. En av dessa var om myndigheternas kontroller för att ingripa mot arbetsgivare som utsätter arbetstagare för arbetskraftsexploatering fungerar. Riksrevisionen granskade arbetet som skett inom ramen för det myndighetsgemensamma uppdraget om att utveckla kontrollmetoder för att motverka arbetslivskriminalitet, som åtta myndigheter hade under åren 2018 till 2020.<sup>15</sup>

Riksrevisionen gör bedömningen att de myndighetsgemensamma kontrollerna har svårt att komma åt arbetskraftsexploatering, att det finns ett bristande brottsofferperspektiv i Polismyndighetens arbetsplatsinspektioner och att arbetstagarorganisationerna har svårt att bevaka arbetsvillkoren i branscher där exploatering ofta förekommer.

---

<sup>13</sup> Riksrevisionen (2020).

<sup>14</sup> Riksrevisionen (2020), s. 15 f.

<sup>15</sup> Regeringsbeslut A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.



*Arbetskraftsexploatering kontrolleras inte*

Riksrevisionen tolkar det som att regeringen har avsett att det myndighetsgemensamma kontrolluppdraget ska rikta in sig på fenomenet arbetskraftsexploatering. Riksrevisionens uppfattning är dock att sådana missförhållanden som innebär arbetskraftsexploatering inte kontrolleras, trots denna ambition från regeringen. Detta, menar Riksrevisionen, beror på att det inte är någon av myndigheterna som ingår i uppdraget som har i uppgift att kontrollera att arbetstagarna har goda arbetsvillkor, samtidigt som varken Arbetsmiljöverket eller Skatteverket, enligt Riksrevisionens uppfattning, har fått något uttalat uppdrag från regeringen att motverka människohandel och människoexploatering. Riksrevisionens bedömning är att myndigheterna därmed inte har mandat och uppdrag att fullt ut åtgärda den problembild som målas upp i uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll.<sup>16</sup> De myndighetsgemensamma kontrollerna kan ändå ha betydelse för att motverka arbetskraftsexploatering, förutsatt att myndigheterna informerar arbetstagare om deras rättigheter. Det kan motverka exploatering i det fall arbetstagarna själva söker hjälp hos till exempel en arbetstagarorganisation, menar Riksrevisionen. Vidare är Riksrevisionens bild att det är få utsatta för exploatering som tas om hand efter att ha upptäckts vid myndighetsgemensamma kontroller.<sup>17</sup>

*Begränsat fokus på brottsoffer vid Polismyndighetens arbetsplatsinspektioner*

Utöver att medverka vid de myndighetsgemensamma kontrollerna gör Polismyndigheten egna arbetsplatsinspektioner. Riksrevisionens bild är att dessa oftast genomförs av gränspoliserna med huvudfokus att ta reda på om det finns arbetsgivare som har anställda som saknar arbets- eller uppehållstillstånd. Riksrevisionen noterar att Polismyndigheten kan göra en sådan inspektion utan någon särskild brottsmisstanke, till skillnad från vad som gäller för att leta efter potentiella offer för arbetskraftsexploatering.<sup>18</sup> Poliserna som genomför en arbetsplatsinspektion ska dock agera om de upptäcker andra brott,

---

<sup>16</sup> Riksrevisionen (2020), s. 42.

<sup>17</sup> Riksrevisionen (2020), s. 43.

<sup>18</sup> 9 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716).

utöver brott mot utlänningslagen (2005:716), såsom människoexploatering eller människohandel. Riksrevisionen menar att det kan finnas en intressekonflikt i detta eftersom en person kan vara i landet illegalt och samtidigt vara ett brottsoffer som behöver skydd.<sup>19</sup> Riksrevisionens bild är att det finns en betydande risk för att potentiella brottsoffer som hittas på en arbetsplats inte identifieras som sådana. Detta bland annat eftersom det händer att personer avvisas redan samma dag. Riksrevisionen noterar att Polismyndigheten i en lägesrapport från 2019 själva har uppmärksammat att gränspoliserna inte tar hänsyn till potentiell människohandel vid avvisningsärenden.<sup>20</sup>

Vidare uppmärksammar Riksrevisionen att inte heller den lag<sup>21</sup> som syftar till att irreguljära arbetskraftsinvandrare ska kunna få ut en inestående lön används.<sup>22</sup>

Riksrevisionen rekommenderar Polismyndigheten att säkerställa att alla som jobbar med arbetsplatsinspektioner får utbildning om arbetskraftsexploatering och att det finns rutiner för hur potentiella offer ska hanteras.<sup>23</sup>

### *Svårigheter för arbetsmarknadens parter att kontrollera*

Riksrevisionen noterar att myndigheterna saknar mandat att granska vissa av de missförhållanden som kan innebära arbetskraftsexploatering. I stället är det arbetsmarknadens parter som har ett stort ansvar att bevaka arbets- och anställningsvillkoren på arbetsplatserna. Av den anledningen har Riksrevisionen även granskat hur parterna upplever sina möjligheter att granska arbetsvillkor på de delar av arbetsmarknaden där arbetskraftsexploatering förekommer. Riksrevisionens bild är att det inte är svårt att få företag att teckna kollektivavtal. Däremot är det en utmaning att få utländska arbetstagare att gå med i en svensk arbetstagarorganisation. Riksrevisionen har fått bilden att det finns flera orsaker till detta. Det handlar dels om språkutmaningar, dels om att arbetstagarna vistas temporärt i landet, men också om kunskapsbrister om vilka arbetstagarorganisationerna är och hur de jobbar. Riksrevisionen bedömer att detta tycks vara det största hindret

<sup>19</sup> Riksrevisionen (2020), s. 45.

<sup>20</sup> Riksrevisionen (2020), s. 45, se även Polismyndigheten (2019), s. 90.

<sup>21</sup> Lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlännings som inte har rätt att vistas i Sverige.

<sup>22</sup> Riksrevisionen (2020), s. 45.

<sup>23</sup> Riksrevisionen (2020), s. 7.

för att parterna ska kunna bevaka arbetsvillkoren för arbetskraft som riskerar att exploateras som arbetskraft.<sup>24</sup>

### *Information till utsatta arbetstagare*

Även om arbetskraftsexploatering inte täcks in vid myndigheternas kontroller kan dessa, enligt Riksrevisionen, ändå ha betydelse om myndigheterna informerar arbetstagare om deras rättigheter. Riksrevisionen konstaterar dock att det saknas lättillgänglig information till utländsk arbetskraft om vilka rättigheter arbetstagare har i Sverige. Det saknas också information om vart man kan vända sig för stöd om man utsätts för arbetskraftsexploatering.<sup>25</sup>

## **Slutsatser och rekommendationer**

När det gäller de myndighetsgemensamma kontrollerna för att upptäcka fusk och brottslighet hos arbetsgivare gör Riksrevisionen bedömningen att dessa inte fångar upp om de anställda är utsatta för exploatering. Riksrevisionens uppfattning är att detta beror på att myndigheterna inte har i uppgift att kontrollera arbetsvillkor och att det är oklart vilken myndighet som ansvarar för att agera om de misstänker att någon är utsatt. Riksrevisionen noterar att Polismyndigheten vid sina kontroller av arbetstillstånd träffar på potentiella offer för arbetskraftsexploatering, men att de mycket sällan inleder ärenden om misstänkt exploatering. Det är också få arbetsgivare som fälls för brotten människohandel eller människoexploatering efter att ha utnyttjat arbetskraft.

I granskningen av statens övriga insatser kommer Riksrevisionen fram till att det saknas regler som skyddar arbetstagare mot att få oskäligen lön, inkvarteras i ett undermåligt boende eller att sättas i skuld till arbetsgivaren. Riksrevisionen rekommenderar bland annat att regeringen ska:

- Ta ett helhetsgrepp för att motverka arbetskraftsexploatering genom att ge myndigheterna på området tydliga uppdrag och mandat för att kunna genomföra åtgärder mot problemet.

---

<sup>24</sup> Riksrevisionen (2020), s. 50.

<sup>25</sup> Riksrevisionen (2020), s. 7 och 51 f.

- Se till att lämpliga myndigheter tar fram information som är tillgänglig för alla riskgrupper om arbetstagares rättigheter och skyldigheter och en process för skydd och stöd som är anpassad till offer för arbetskraftsexploatering.
- Utredda hur riskgrupper för arbetskraftsexploatering kan få bättre möjligheter att utkräva en avtalad eller inestående lön.
- Utredda hur krav på boendestandard och -kostnad kan ställas på arbetsgivare när en anställd erbjuds boende som en del av anställningen.
- Utredda om myndigheterna bör utöva tillsyn över arbetsvillkor för utländsk arbetskraft i branscher med ökad risk för arbetskraftsexploatering.<sup>26</sup>

### 3.3 Andra relevanta rapporter

Det finns även andra aktuella rapporter som är relevanta i sammanhanget, även om de inte direkt eller enbart handlar om myndighetssamverkan. Nedan sammanfattas innehållet från fem rapporter. Det handlar om en utvärdering av den norska myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, departementspromemorian *Utökad informationsutbyte*, en rapport om efterlevnaden av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, samt om rapporter om arbetslivskriminalitet publicerade av LO respektive Svenskt Näringsliv.

#### 3.3.1 Utvärdering av den norska myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

Delegationen har i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) studerat den norska strategin mot arbetslivskriminalitet, med särskilt fokus på myndighetssamverkan inom ramen för så kallade a-krimcenter. En utvärdering av den norska myndighetssamverkan genomfördes under 2022 av konsultföretaget KPMG på uppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdeparte-

---

<sup>26</sup> Riksrevisionen (2020), s. 7.

mentet och Justis- og beredskapsdepartementet.<sup>27</sup> Bakgrunden till att en utvärdering beställdes är att arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge har utvecklats på senare år och i dag involverar fler aktörer. Syftet med utvärderingen var att ge en bild av i vilken utsträckning myndighetssamverkan bidrar till att genomföra de fastställda målen för myndigheternas insatser och vilket mervärde samarbetet ger för myndigheterna. Utvärderingen baserades på en dokumentgenomgång, en enkätundersökning, semistrukturerade intervjuer, fokusgrupper, fallstudier och workshops. Målet var att svara på följande problemställningar:<sup>28</sup>

- Hur är måluppfyllelsen för myndighetssamverkan?
- Hur påverkar styrningsmodellen och organiseringen måluppfyllelsen och myndighetssamverkan?
- Hur är det operativa samarbetet mellan myndigheterna organiserat och vad har samarbetet hittills resulterat i?
- I vilken utsträckning har myndighetssamverkan stärkt den enskilda myndighetens möjligheter att hantera arbetslivskriminalitet inom ramen för sitt ansvarsområde?
- Hur används sanktioner i myndighetssamverkan?
- I vilken utsträckning är det skillnader mellan hur den operativa myndighetssamverkan organiseras och följs upp lokalt?

Sammanfattningsvis visar utvärderingen att myndighetssamverkan har bidragit till många goda resultat och har gett förutsättningar för att bedriva ett mer effektivt samarbete mellan myndigheterna. Myndighetssamverkan har stärkt insatsen mot arbetslivskriminalitet på strategisk nivå. Myndighetssamverkan bedöms även ha bidragit till en mer effektiv samordning på operativ nivå. Samlokaliseringen i a-krim-centren har varit direkt bidragande till bättre samarbete. Myndighetssamverkan har enligt KPMG vidare gett mer uppmärksamhet till insatserna mot arbetslivskriminalitet och har varit en grogrund för innovation genom bland annat användning av olika datakällor och

---

<sup>27</sup> KPMG (2022).

<sup>28</sup> Delar av dessa frågeställningar har delegationen använt sig av i de intervjuer som genomförts i arbetet med uppdraget att analysera myndigheternas samverkan (se närmare om metod i avsnitt 3.1.3). Det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet skiljer sig dock i flera avseenden från det svenska, exempelvis finns inte motsvarande styrningsmodell.

sanktioner. Samarbetet har vidare bidragit till nödvändiga ändringar i lagar och regler. Myndighetssamarbetet har också bidragit till att sätta fokus på komplexiteten i arbetet mot arbetslivskriminalitet och utmaningarna med att samverka mellan myndigheter med olika kulturer, verksamhetsområden och regelverk.

Tillgängliga data ger däremot inte förutsättningar för att bedöma om myndighetssamverkan har lett till en minskning av arbetslivskriminaliteten. I myndigheternas årsrapporter finns vissa subjektiva värderingar från myndigheterna om måluppfyllelsen. Det finns dock enligt KPMG inte tillräckligt med objektiva indikatorer eller statistik som stärker denna slutsats och för att konstatera att omfattningen av arbetslivskriminalitet har minskat.

Utvärderingen visar även på betydande utmaningar i myndighetssamverkan. KPMG har grupperat utmaningarna i tre olika områden: organisation, kunskapsuppbyggnad och strategisk styrning. När det gäller organisation är bedömningen att styrningsmodellen är resurskrävande samt att den i praktiken fokuserar uteslutande på myndigheternas samarbete i a-krimcentren och inte på det arbete som sker i myndigheternas linjeverksamhet, där det finns många goda exempel på myndighetssamverkan. Viktiga verktyg (såsom det digitala verktyget akrim.no) och regeländringar rörande informationsdelning är på plats, men det har tagit lång tid och det är fortsatt osäkert hur träffsäkra dessa verktyg är.

När det gäller kunskapsuppbyggnad menar KPMG att de processer för erfarenhetsutbyte som beskrivs i styrningsmodellen inte har fungerat i praktiken. I rapporten anges även att Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenters (NTAES)<sup>29</sup> kunskap inte har använts till sin fulla potential. Detta har lett till att myndigheterna inte har kommit särskilt långt när det gäller att stärka förståelsen för vilka åtgärder som är mest effektiva och som bör prioriteras.

När det gäller styrningen konstaterar KPMG att svagheter i organisation och kunskapsuppbyggnad hindrar en effektiv strategisk styrning av a-krimssamarbetet.

---

<sup>29</sup> NTAES är särskilt samsamarbetscenter mellan ett antal myndigheter (Politiet, Skatteetaten, Økokrim, Tolletaten, NAV och Arbeidstilsynet).

## Rekommendationer baserat på utvärderingen

KPMG lämnar elva rekommendationer om hur myndighetssamverkan kan stärkas och insatsen mot arbetslivskriminalitet kan effektiviseras. Rekommendationerna rör områdena organisation, kunskapsuppbyggnad och strategisk styrning.

När det gäller organisation rekommenderar KPMG att säkerställa att styrningsmodellen fångar hela samarbetet mot arbetslivskriminalitet, såväl i a-krimcentren som i myndigheternas linjeverksamhet. KPMG rekommenderar vidare att klargöra a-krimcentrens mandat och arbetsfördelningen mellan centren och linjeverksamheten, samt att tydliggöra polisens roll i a-krimcentren. KPMG rekommenderar också ett mer systematiskt användande av projekt i samarbetet, då det har visat sig vara ett effektivt verktyg bland annat mot bakgrund av att myndigheterna har kommit överens om resurser och uppföljning.

Ytterligare rekommendationer angående organisationen är att stärka informationsutbytet med civilsamhällesorganisationer som kommer i kontakt med offer för arbetslivskriminalitet samt att göra det enklare att kontakta a-krimcentren via till exempel en hemsida.

När det gäller kunskapsuppbyggnad rekommenderar KPMG en förbättrad resultatrapportering, att ge NTAES utvidgat mandat för strategisk och operativ analys, samt att stärka användningen av registerdata i riskanalyser och underrättelsearbete.

Inom området strategisk styrning rekommenderar KPMG att den strategiska styrningen av a-krimsamarbetet utvecklas så att den i högre utsträckning är kunskaps- och riskbaserad, att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter, samt att arbetslivskriminalitet, social dumping och ekonomisk kriminalitet bör behandlas samlat för att undvika fragmentering av insatsen.

### 3.3.2 Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13)

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

Utredningen lämnade en delrapport i januari 2022.<sup>30</sup> Där redovisas en sammanställning av tidigare förslag, kartläggning av behov av ytterligare informationsutbyte och en bedömning av om informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket.

Uppdraget slutredovisades i juni 2022 genom promemorian *Utökad informationsutbyte*.<sup>31</sup> Förslagen i promemorian innebär huvudsakligen följande. En generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet föreslås införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Den nya bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Med författningsreglerad verksamhet avses verksamhet som följer av lag eller förordning. I detta begrepp ryms enligt utredningen även sådan samverkan som myndigheterna utifrån sina respektive författningsreglerade verksamhetsområden deltar i tillsammans med andra myndigheter.

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

Vidare är vissa former av sekretess undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde. Undantagen motsvarar de undantag som i dag gäller enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, bland annat hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1–8 §§ OSL) och socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ OSL).

---

<sup>30</sup> Finansdepartementet, dnr Fi2021/02991.

<sup>31</sup> Ds 2022:13.



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

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

Promemorian har remitterats och förslagen bereds i Regeringskansliet. Arbetet med en lagrådsremiss pågår.<sup>32</sup> När det gäller förslaget om införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse är de flesta remissinstanser positiva, medan några instanser är kritiska, bland annat Justitiekanslern och Integritetsskyddsmyndigheten. Regeringen beslutade i oktober 2023 om en ny utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, se avsnitt 3.9.5 och 4.3.2.

### **3.3.3 GRETA:s utvärdering av Sveriges arbete mot människohandel**

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel trädde för svensk del i kraft den 1 september 2010.<sup>33</sup> Några av konventionsåtagandena beskrivs i avsnitt 3.13.1. Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, har vid tre tillfällen utvärderat hur väl Sverige lever upp till dessa åtaganden. Den senaste utvärderingen publicerades i oktober 2023.<sup>34</sup> Några av slutsatserna i utvärderingen beskrivs nedan.

GRETA noterar att Sverige har vidtagit vissa åtgärder sedan den förra utvärderingen. Det handlar bland annat om att brottet människoexploatering har införts i brottsbalken. Det uppmärksammas

---

<sup>32</sup> Svar på skriftlig fråga 2023/24:177.

<sup>33</sup> Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel (CETS 197).

<sup>34</sup> GRETA (2023).

även att rättegångsbalken har ändrats för att göra det möjligt att åberopa videoinspelade förhör vid huvudförhandling, vilket gör att det i större utsträckning går att dra nytta av exempelvis ett polisförhör som hålls i nära anslutning till brottet.<sup>35</sup>

GRETA uttrycker oro över det låga antalet åtal och fällande domar i människohandelsärenden, och särskilt avsaknaden av fällande domar för människohandel i syfte att exploatera arbetskraft. GRETA uppmanar de svenska myndigheterna att se till att människohandelsbrott utreds och lagförs effektivt, att allokera tillräckligt med resurser till detta arbete och att se till att fall av människohandel inte endast klassificeras som människoexploatering. GRETA noterar vidare att principen om att brottsoffer inte ska straffas för de brott som de har begått inom ramen för exploateringen, som kommer till uttryck i artikel 26 i konventionen, inte tillämpas på ett tillfredsställande sätt i Sverige. GRETA uppmanar därför Sverige att införa en uttrycklig bestämmelse om straffrihet. En sådan finns i Belgien, vilket redovisas i kapitel 6.

GRETA bedömer även att identifieringen av offer har underlättats av att regionkoordinatorer mot människohandel, vars roll beskrivs i avsnitt 3.13.4, har deltagit vid Polismyndighetens uppsökande verksamhet och vid myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektioner. GRETA uppmanar dock de svenska myndigheterna att förbättra identifieringen av offer för människohandel.

Samtidigt som GRETA välkomnar de ändringar i utlänningslagen som möjliggjort för socialnämnden att ansöka om betänketid (något som beskrivs närmare i delegationens tidigare betänkanden<sup>36</sup>), konstaterar rapporten att antalet offer som beviljats en sådan tid fortfarande är lågt. GRETA anser därför att myndigheterna bör vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att betänketid ges till alla utländska offer för människohandel. Detta berörs närmare i avsnitt 3.13.4.

GRETA noterar vidare att det, under vissa förutsättningar, finns möjligheter för brottsoffer att få kostnadsfri juridisk rådgivning, men att detta inte är tillräckligt. GRETA anser att de svenska myndigheterna bör se till att kostnadsfri rättshjälp ges så snart det finns anledning att anta att en person är ett offer för människohandel och att dessa offer har tillgång till advokater som har fått specialutbildning om människohandel. GRETA konstaterar vidare att antalet fall

---

<sup>35</sup> 35 kap. 15 § rättegångsbalken.

<sup>36</sup> SOU 2023:8, s. 68 f.

där offer har fått kompensation från förövaren förefaller vara lågt och att ytterligare åtgärder behöver vidtas på området, vilket bland annat kan handla om att förbättra brottsbekämpande myndigheters förmåga att beslagta gärningsmäns tillgångar.

Samtidigt som GRETA välkomnar ökningen av budgeten för det nationella stödprogrammet (se avsnitt 3.13), konstaterar GRETA att finansieringen fortfarande inte är tillräcklig och uppmanar Sverige att tillhandahålla långsiktig och hållbar finansiering. GRETA anser också att de svenska myndigheterna bör vidta ytterligare åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 i konventionen, och i synnerhet för att säkerställa att offrens tillgång till assistans som finansieras av staten inte är villkorad av deras vilja att samarbeta i utredningen och straffrättsliga förfaranden, och att alla förmodade offer skyndsamt förflyttas till lämpliga boenden anpassade till deras behov.

### **3.3.4 Rapport från Svenskt Näringsliv om arbetsmarknadskriminalitet**

Svenskt Näringsliv, som samlar 60 000 företag via 48 bransch- och arbetsgivarorganisationer, publicerade i februari 2023 en rapport om så kallad arbetsmarknadskriminalitet. Begreppet, som är nära besläktat med den av delegationen föreslagna definitionen av arbetslivskriminalitet, ”inkluderar alla de aktiviteter som i dag sker på den svenska marknaden med syfte att underminera för företag att bedriva sin verksamhet under schyssta villkor”.<sup>37</sup> Syftet med rapporten är att den ska utgöra ett underlag för de ställningstaganden och beslut som krävs av politiken och andra beslutsfattare i det fortsatta arbetet med att bekämpa kriminalitet på arbetsmarknaden. I rapporten pekar Svenskt Näringsliv ut ett antal problem i arbetet mot kriminaliteten på arbetsmarknaden. I rapporten föreslås också ett antal åtgärder. Nedan redogörs kortfattat för några av dessa, som har särskild bäring på myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet.

---

<sup>37</sup> Svenskt Näringsliv (2023), s. 9.

## Arbetet mot arbetskraftsexploatering

Svenskt Näringslivs bild är att de grövre fall av arbetskraftsexploatering som myndigheterna upptäcker framför allt sker i utländska företag som agerar underentreprenörer åt svenska företag och att det finns brister i de svenska upphandlande företagens arbete med kontroll av sina underentreprenörer.<sup>38</sup> I rapporten framhålls att en del av förklaringen till att arbetskraftsexploatering i högre utsträckning upptäcks bland utländska företag och rör personer från andra länder är att dessa, i mindre utsträckning än svenska arbetstagare, är medvetna om sina rättigheter och hur man, om dessa kränks, söker hjälp och stöd för att åtgärda dem. Svenskt Näringslivs bild är att det saknas lättillgänglig information till utländsk arbetskraft om vilka rättigheter de har och vart de kan vända sig för att få stöd.

Vidare framhålls att det finns brister i Polismyndighetens sätt att arbeta med arbetskraftsexploatering, både gällande resurser och kompetens. Svenskt Näringslivs bild är att detta leder till att de som misstänkts ha utsatts för människoexploatering eller människohandel inte omhändertas och får den information och betänketid som de har rätt till, utan i stället grips och avvisas ur landet.<sup>39</sup>

Svenskt Näringsliv föreslår bland annat att information till förmodade offer för arbetskraftsexploatering tas fram och görs tillgänglig för alla utländska arbetstagare som kommer och arbetar i Sverige, att det blir enklare för seriösa företagare att kontrollera utländska leverantörer samt att myndigheternas kontroller fokuseras på de mest riskfyllda företagen och projekten.<sup>40</sup>

## Regeringsuppdraget om samverkan mot arbetslivskriminalitet

Svenskt Näringsliv uppmärksammar ett antal utmaningar för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. En av dessa är avsaknaden av möjligheten att utbyta information. I rapporten framhålls att detta är det största hindret för samverkan och att den fysiska samlokalisering som sker genom bildandet av regionala center inte löser sekretessproblematiken.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Svenskt Näringsliv (2023), s. 14.

<sup>39</sup> Svenskt Näringsliv (2023), s. 15.

<sup>40</sup> Svenskt Näringsliv (2023), s. 16.

<sup>41</sup> Svenskt Näringsliv (2023), s. 20 f.

I dag är det Arbetsmiljöverket som har uppgiften att samordna myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet. I Svenskt Näringslivs rapport föreslås att detta ansvar förs över till Skatteverket, med anledning av myndighetens övriga uppdrag, storlek och den information som myndigheten råder över.

I rapporten efterfrågas även bättre rapportering om de effekter som samverkan leder till, då den uppföljning som finns i dag anses vara bristfällig och i för stor utsträckning fokuserar på antal kontroller. Vidare efterfrågas en plan för hur myndigheterna avser att stödja de företag som önskar göra rätt, så att detta blir lättare.<sup>42</sup>

### 3.3.5 Rapport från LO om arbetslivskriminalitet

Landsorganisationen i Sverige, LO, som samlar 14 arbetstagarorganisationer, publicerade 2022 en rapport om arbetslivskriminalitet.<sup>43</sup> I den beskriver organisationen sin bild av problemen inom fyra olika branscher och lämnar förslag på åtgärder.

För att beskriva arbetslivskriminalitetens karaktär och utbredning utförde Novus en enkätundersökning på uppdrag av LO. Tusen intervjuer genomfördes med yrkesverksamma inom branscherna bygg och anläggning, hotell och restaurang, transport samt hemtjänst och personlig assistans. En av slutsatserna från undersökningen var att mer än var fjärde svarande var orolig för att osund konkurrens och arbetslivskriminalitet i deras bransch kommer att påverka dem negativt. Lika många hade själva stött på människor i sin bransch det senaste året som de vet utnyttjas i sitt arbete.

LO konstaterar i rapporten att det inte finns en enskild lösning för att komma till rätta med arbetslivskriminaliteten. I rapporten presenteras därför flera förslag. Dessa gäller bland annat att myndigheternas samverkan bör få utökade resurser för arbetet mot arbetslivskriminalitet, att informationsdelningen underlättas och att de regionala centren mot arbetslivskriminalitet bör byggas ut och förstärkas. LO anser även att samrådet med arbetsmarknadens parter regionalt och nationellt behöver fortgå och utvecklas inom ramen för detta. LO lyfter även fram att problematiken är gränsöverskridande och efterfrågar därför en förstärkning av det internationella samarbetet med

---

<sup>42</sup> Svenskt Näringsliv (2023), s. 23.

<sup>43</sup> LO (2022).

tillsyns- och kontrollmyndigheter i andra länder. LO:s bild är vidare att utländska arbetstagare ofta hamnar i ett tydligt underläge gentemot arbetsgivaren, vilket leder till att många av dessa utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden, exempelvis när löner och villkor inte blir som man har kommit överens om. Därför anser LO att skyddet för arbetskraftsinvandrare behöver stärkas, exempelvis genom att arbetskraftsinvandrare ska ges bättre möjligheter att kunna driva in sina lönefordringar. LO föreslår därför utökad möjlighet till rättshjälp och rätt att stanna kvar i Sverige under tiden för den rättsliga processen.

### **3.4 Regeringsuppdrag om samverkan mot arbetslivskriminalitet**

#### **3.4.1 Allmänt om samverkan**

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter, vilket framgår av 8 § förvaltningslagen (2017:900). I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) anges vidare att myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. I det förvaltningspolitiska målet anges att statsförvaltningen ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning. Utöver detta använder regeringen samverkan som ett styrmedel genom att ange i instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag att myndigheter ska samverka med varandra eller med andra för att åstadkomma olika typer av resultat. Samverkan innebär i praktiken att organisationer agerar utanför sina organisatoriska gränser, där frågor om mandat och ansvar inte alltid är tydliga utan kan behöva förhandlas. Det är ett tidskrävande arbetssätt som ställer höga krav på medverkande organisationer. Samverkan är ett arbetssätt som kräver olika grad av koordinering för att uppnå olika typer av resultat. Ju högre grad av koordinering som krävs mellan organisationer desto mer koordinering krävs inom organisationer, vilket i sin tur kräver resurser.

### 3.4.2 Uppdrag om att utveckla och genomföra myndighetsgemensamma kontroller

Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket hade under 2018–2020 ett regeringsuppdrag om att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.<sup>44</sup> Arbetsmiljöverket hade redan innan, tillsammans med flera andra myndigheter, under ett antal år arbetat med och haft flera regeringsuppdrag i syfte att motverka osund konkurrens.

De åtta myndigheterna hade därefter ett regeringsuppdrag att under 2021 samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan.<sup>45</sup> I uppdraget ingick att utifrån respektive myndighets uppgift delta i myndighetsgemensamma kontroller och i enlighet med utvecklade metoder med utgångspunkten att arbetet ska intensifieras och att antalet kontroller ska öka under 2021. Det ingick också att ta fram indikatorer för uppföljning av den myndighetsgemensamma kontrollverksamheten och dess resultat, genomföra förebyggande informationsinsatser med fokus på att stärka allmänhetens kunskap och förändra attityder samt föreslå hur en varaktig myndighetssamverkan kring kontrollverksamhet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet kan organiseras. Arbetsmiljöverket fick i uppdrag att samordna detta arbete och redovisa uppdraget, i samråd med övriga myndigheter, till regeringen i samband med årsredovisningen för 2021.

Förslaget om hur en varaktig myndighetssamverkan kan organiseras återrapporterades den 15 juni 2021 till regeringen.<sup>46</sup> Övriga delar av uppdraget återrapporterades i februari 2022.<sup>47</sup> Av redovisningen framgår att antalet kontroller ökade under 2021, från 1 274 kontroller inom myndighetssamverkan 2020 till 2 007 kontroller 2021. Redovisningen återger bland annat vilka sanktioner som kontrollerna har resulterat i hos de olika myndigheterna.

---

<sup>44</sup> Regeringsbeslut A2017/02422 och A2017/00678.

<sup>45</sup> Regeringsbeslut A2021/00085.

<sup>46</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2021).

<sup>47</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2022).

Vidare framgår av redovisningen att för att förbättra möjligheten att följa upp kontrollverksamheten och dess resultat över tid har myndigheterna tagit fram både myndighetsspecifika variabler och myndighetsgemensamma variabler för uppföljning. De myndighetsspecifika variablerna ska ge en möjlighet att följa upp respektive myndighets resultat som är av vikt i samverkan för att motverka arbetslivskriminalitet, medan de myndighetsgemensamma variablerna ska möjliggöra att följa process och ärende över tid gemensamt. Enligt den information som delegationen har fått innefattade de variabler som togs fram till exempel nedlagd tid, antal besökta arbetsplatser eller kontrollerade personer, olika typer av misstänkt brottslighet, antal potentiella brottsoffer, olika typer av åtgärder såsom antal sanktionsavgifter eller återkrav och antal initierade ärenden eller tips. Det framgår även av redovisningen att myndigheterna har tagit fram ett förslag för en ny struktur och ett nytt arbetssätt för att underlätta inhämtande, sammanställning och lagring av myndigheternas uppgifter. Förslaget innefattar en informationsöverföring från de samverkande myndigheterna till Arbetsmiljöverket. Uppgifterna hanteras enligt förslaget i en databas, vilken Arbetsmiljöverket är tänkt att förvalta.

När det gäller de indikationer och variabler som togs fram är det delegationens bild att de inte har bedömts fungera väl, bland annat då de haft svårt att illustrera det myndighetsgemensamma resultatet och mervärdet av samverkan, varför myndigheterna har gjort en ny ansats att komma vidare när det gäller denna fråga, se avsnitt 3.11.

### **3.4.3 Uppdrag om regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan**

I februari 2022 fick de åtta myndigheter som tidigare har deltagit i myndighetssamverkan samt Åklagarmyndigheten i regeringsuppdrag att under 2022–2023 samverka för att motverka arbetslivskriminalitet.<sup>48</sup> I uppdraget anges att Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket under 2022 ska påbörja inrättandet av regionala center mot arbetslivskriminalitet till vilka övriga samverkande myndigheter ska ansluta sig successivt, dock senast i slutet av 2023. I uppdraget ingår att utifrån respektive myndighets uppgift och förutsättningar:

---

<sup>48</sup> Regeringsbeslut A2022/00333.



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

Av regeringsuppdraget framgår att de regionala centren ska fungera som nav för myndigheterna avseende planering, genomförande och uppföljning av gemensamma aktiviteter, med fokus på myndighets-gemensamma kontroller. Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket skulle enligt uppdraget senast den 30 juni 2022 inrätta minst två regionala center mot arbetslivskriminalitet, varav minst ett i en storstadsregion. Totalt skulle sju center vara inrättade inom ramen för uppdraget. Övriga center skulle inrättas så snart som möjligt, dock senast vid utgången av 2023. Myndigheterna skulle dock kunna delta i centrens verksamhet redan från start. Av regeringsuppdraget följer även att myndigheternas deltagande vid centren behöver utformas med beaktande av respektive myndighets uppgift och förutsättningar. De regionala centren ska inrättas med beaktande av befintliga regelverk för hur information får utbytas mellan de nio myndigheterna. För att myndigheterna ska kunna bedriva en effektiv samverkan vid centren ingår det i uppdraget att ta fram ett behovsanpassat metodstöd för samarbetet och informationsutbyte mellan samtliga myndigheter som ingår i samverkan. Det utvecklade metodstödet ska säkerställa att den information som finns hos de nio myndigheterna nyttjas på ett bättre sätt än i dag och att det informationsutbyte som i dag är möjligt används i större omfattning. Redan etablerade metoder för samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna ska, i den mån det är möjligt och lämpligt, nyttjas i framtagandet av metodstödet, till exempel de som finns inom ramen för myndighets-samverkan mot organiserad brottslighet. Arbetsmiljöverket ska fortsatt samordna arbetet och uppdraget finansieras genom särskilt avsatta medel i statsbudgeten.

I regeringsuppdraget betonas att myndigheternas kontrollverksamhet är avgörande för att upprätthålla skyddet för arbetstagare och för att rättvisa konkurrensförhållanden ska kunna råda. Den är också betydelsefull för att motverka organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet. Regionala center mot arbetslivskriminalitet kan, enligt regeringen, möjliggöra att arbetet med gemensamma kontroller kan ges en varaktig struktur och stärkas, då möjligheterna till gemensam planering, utförande och uppföljning av kontroller förbättras. I regeringsuppdraget betonas vidare att en förstärkt regional närvaro i arbetet mot arbetslivskriminalitet kan möjliggöra förbättrade kontakter med regionala aktörer, såsom företag, kommuner och lokala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, och kan bidra till ökad

synlighet av myndigheternas arbete. En delredovisning av uppdraget ska innehålla en redogörelse för inrättandet av minst två center, lärdomar och erfarenheter av arbetet med inrättandet samt även planerna för inrättandet av övriga center.

Det framgår av uppdraget att Arbetsmiljöverket i samband med årsredovisningarna för 2022 och 2023 ska redovisa uppdraget i en särskild årsrapport till Regeringskansliet. Redovisningen ska tas fram i samråd med övriga myndigheter som omfattas av uppdraget. Redovisningen ska innehålla en plan för hur myndigheterna fortsatt avser att inrätta center och bedriva arbetet vid centren, ekonomiska och personella konsekvenser av planen samt eventuella förslag på utvecklingsåtgärder som myndigheterna kan vidta som har aktualiserats under arbetets gång. Redovisningen ska också bland annat innehålla antalet genomförda myndighetsgemensamma kontroller samt en bedömning av resultatet och effekterna av arbetet.

I december 2023 förlängdes uppdragstiden till och med den 31 december 2024. Myndigheterna ska under denna tid fortsätta att bedriva arbetet vid de regionala center som inrättats. Regeringens uppdrag gäller i övrigt oförändrat i tillämpliga delar. Det framgår av uppdraget att regeringen avser att senast under tredje kvartalet 2024 återkomma med ett förnyat uppdrag till myndigheterna.<sup>49</sup>

## Delredovisning av uppdraget juni 2022

I juni 2022 inlämnades en delredovisning av regeringsuppdraget.<sup>50</sup> I redovisningen konstaterades att två center mot arbetslivskriminalitet – ett i Umeå och ett i Göteborg – hade etablerats. Centren har lokalytor som innebär en samlokalisering med de regionala underrättelsecentren inom myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Med anledning av regeringsuppdraget har myndigheterna parallellt med etableringen av centren mot arbetslivskriminalitet genomfört en översyn av struktur och organisation i syfte att säkra ett väl fungerande samarbete utifrån de nya förutsättningarna. Fyra myndigheter – Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket – fick de övriga myndigheternas förtroende att utarbeta ett gemensamt förslag som åtminstone inled-

---

<sup>49</sup> Regeringsbeslut A2023/01693.

<sup>50</sup> Arbetsmiljöverket (2022a).

ningsvis skulle kunna ligga till grund för arbetet vid centren. Utgångspunkten i arbetet har varit att behålla det som tidigare fungerat väl och i detta läge avgränsa till att genomföra de förändringar som har en direkt koppling mot de nya förutsättningarna med center mot arbetslivskriminalitet, samt en samlokalisering och ett ökat samarbete med de regionala underrättelsecentren. Av åiterrapporteringen framgår vidare att samtliga myndigheter, trots snäv tidsram, har visat ett mycket stort engagemang för etableringen av de båda centren mot arbetslivskriminalitet och majoriteten deklarerade en tydlig avsikt att ansluta sig till centren så snart som möjligt. Genom den myndighetsgemensamma översynen av struktur, organisation med mera, bedömdes det finnas goda förutsättningar för ett mer utvecklat samarbete och en bra grund i övrigt att stå på avseende arbetet vid centren. De första centren ska ses som piloter inför den fortsatta etableringen och myndigheterna kommer att utvärdera arbetet och genomföra eventuella nödvändiga justeringar i strukturer, arbetsätt och arbetsformer innan nästa steg tas.

### Redovisning av uppdraget februari 2023<sup>51</sup>

I en redovisning av uppdraget från februari 2023 anges att en arbetsgrupp för myndighetsgemensamt metodstöd har bildats i syfte att utveckla metodiken och höja effektiviteten av gemensamma åtgärder. Metodstödsgruppen leds av Skatteverket. Representanter från några av de samverkande myndigheterna har arbetat med att utveckla arbetet med komplexa fall som dels är regionöverskridande, dels kan innehålla misstankar om människoexploatering eller människohandel. Det anges vidare att partssamverkan har utvecklats på nationell och regional nivå med byggbranschen och att under hösten 2022 har även partssamverkan med städbranschen påbörjats. Partssamverkan samordnas av Skatteverket. I redovisningen anges vidare att myndigheterna har gjort kontroller inom flera branscher. Exempel på verksamheter som har kontrollerats är bärplockning, bilverkstäder, bilvättar, slakterier, byggverksamhet, skönhetsbranschen och restauranger. Myndigheterna har fortsatt att kommunicera för att öka medvetenheten och kunskapen om arbetslivskriminalitet hos allmänheten och andra målgrupper, exempelvis arbetstagarare, skyddsombud och arbets-

---

<sup>51</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2023).

givare. Myndigheterna har också analyserat och kartlagt befintlig information för att nästa år kunna rikta kommunikationsinsatser till utsatta arbetstagare.

I redovisningen anges vidare att under året har kontroller genomförts i samverkan mellan uppdragen mot organiserad brottslighet (se avsnitt 3.16) och arbetslivskriminalitet. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet har kunnat få värdefull information från kontroller inom ramen för samverkan mot arbetslivskriminalitet. Myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet har också genomförts tillsammans med aktionsgrupper från den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet som har haft möjlighet att använda exempelvis drönare och hundförare.

I rapporten anges att en myndighetsgemensam uppföljning av arbetet mot arbetslivskriminalitet startade i januari 2022. Uppföljningen innebär att varje myndighet själv har identifierat de variabler som är relevanta att följa upp inom det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Utgångspunkten var att följa Ekonomistyrningsverkets modell för uppföljning där myndigheterna ska identifiera variabler inom resurs, aktivitet, prestation och effekt. Enligt redovisningen av regeringsuppdraget redovisar samtliga myndigheter månadsvis till Arbetsmiljöverket, som hanterar den myndighetsgemensamma uppföljningen. Som anges i avsnitt 3.4.2 har denna redovisning inte bedömts fungera väl, och har därför pausats. Det har gjorts ett arbete med att komma vidare i denna fråga under 2023 i den myndighetsgemensamma metodstödsgruppen, se avsnitt 3.11.

Tabell 3.1 illustrerar den utveckling av kontroller, förelägganden och förbud samt sanktionsavgifter som Arbetsmiljöverket har redovisat mellan 2018 och 2022.

**Tabell 3.1** Kontroller, förelägganden och förbud samt sanktionsavgifter

Antal					
År	2018	2019	2020	2021	2022
Kontroller	1 127	1 833	1 274	2 007	2 651
Förelägganden och förbud	145	245	140	259	345
Sanktionsavgifter	134	208	115	374	394

Källa: Arbetsmiljöverket (2023a).

### 3.5 De samverkande myndigheternas uppdrag och förutsättningar

De myndigheter som har i uppdrag att samverka mot arbetslivskriminalitet är olika när det gäller verksamhet och storlek. De har också olika förutsättningar och vana av att arbeta mot arbetslivskriminalitet, särskilt av att utföra kontroller på arbetsplatser.

Av förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket framgår att *Arbetsmiljöverket* ska verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden och främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet. Myndigheten har särskilt till uppgift att ha tillsyn över att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs och planera tillsynen främst med utgångspunkt i analyser av arbetsmiljörisk och risk för att aktörer medvetet bryter mot regelverket. Arbetsmiljöverket är också behörig myndighet och förbindelsekontor i Sverige enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, utstationeringslagen, och utövar tillsyn över anmälda utstationeringar. Av instruktionen framgår vidare att Arbetsmiljöverket ska delta i och samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Av instruktionen framgår även att Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten. Myndigheten har drygt 700 anställda. En stor del av myndighetens verksamhet består av att genomföra inspektioner på arbetsplatser i syfte att kontrollera hur väl man följer bland annat arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Av Arbetsmiljöverkets regleringsbrev<sup>52</sup> framgår att myndigheten får totalt 40 miljoner kronor för arbetet mot arbetslivskriminalitet, vilket bland annat ska fördelas mellan de samverkande myndigheterna (se avsnitt 3.8.3). Arbetsmiljöverket får enligt 7 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) besluta om de förelägganden eller förbud som behövs gentemot den som har skyddsansvar (oftast arbetsgivaren). Sådana beslut förenas oftast med ett vite. Ordet arbetslivskriminalitet nämns i Arbetsmiljöverkets instruktion och regleringsbrev, men inte i instruktioner eller regleringsbrev för övriga myndigheter i samverkan.

*Arbetsförmedlingen* är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor och har drygt 10 000 anställda. Myndigheten ansvarar bland annat för att förvalta de stöd som riktas till arbetsgivare såsom

---

<sup>52</sup> Regeringsbeslut A2023/01757, A2023/01308 och A2023/01716 (delvis).

olika typer av subventionerade anställningar. Myndigheten har också möjlighet att besluta om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program som ger möjlighet till ersättning för den deltagande individen och anordnaren. Myndigheten gör kontroller i syfte att säkerställa att stödet utbetalas till rätt mottagare på korrekt grund. Myndigheten kan besluta att ersättningen ska upphöra eller besluta om återkrav vid felaktig utbetalning. Misstänkta brott polisanmäls. Arbetsförmedlingen har möjlighet att delta vid arbetsplatskontroller om arbetsgivaren som ska kontrolleras har någon form av stöd eller ersättning från Arbetsförmedlingen. Myndigheten ska enligt instruktionen delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Enligt en ny bestämmelse som trädde i kraft den 1 januari 2024 ska Arbetsförmedlingen även samverka med Utbetalningsmyndigheten och andra berörda myndigheter, kommuner och regioner samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och då särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.

*Ekobrottsmyndighetens* uppdrag är att bekämpa ekonomisk brottslighet. Myndigheten har drygt 600 anställda och dess uppdrag omfattar brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt underrättelsearbete, allt avseende ekonomisk brottslighet. Underrättelseverksamheten bedrivs vid polisoperativa enheter. Uppdraget innefattar inte möjlighet att utöva tillsyn på arbetsställen. Ekobrottsmyndigheten har vidare som uppdrag att främja brottsförebyggande arbete genom hela organisationen, vilket innebär att förebyggande åtgärder mot arbetslivskriminalitet kan ske i flera delar av verksamheten. För dem som arbetar uteslutande med förebyggande verksamhet handlar arbetet i stort om operativ och strategisk samverkan med aktörer som utövar kontroll och tillsyn samt fokus på lagstiftningsfrågor. Organisatoriskt är Ekobrottsmyndighetens verksamhet indelad i tio ekobrottskammare (varav sex regionala) och en finansmarknadskammare, fem polisoperativa enheter och ett brottsförebyggande kansli. Eftersom myndigheten har såväl åklagarverksamhet som brottsförebyggande verksamhet och polisoperativ verksamhet har myndigheten ett övergripande perspektiv som kan vara värdefullt i identifierandet av kontrollobjekt. Förutom ekobrott kan Ekobrottsmyndigheten även se indikationer på människohandel eller människoexploatering (exempelvis handel med arbetstillstånd) och misstänkt folkbokföringsbrott i myndighetens ärenden. Myndigheten ska enligt instruk-

tionen delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

*Försäkringskassan* administrerar och betalar ut förmåner och ersättningar inom socialförsäkringen. Därutöver handlägger och betalar myndigheten ut vissa ersättningar på det arbetsmarknadspolitiska området. Myndigheten har cirka 14 000 anställda. Myndigheten gör kontroller före och efter utbetalning, polisanmälningar av misstänkta brott och återkrav av felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan kan bland annat hålla inne en förmån eller kräva tillbaka utbetald ersättning om det visar sig att personen inte har haft rätt till förmånen eller lämnat felaktiga uppgifter. Försäkringskassan har rätt att besöka en enskilds arbetsplats om det behövs för att bedöma rätten till en ersättning som omfattas av socialförsäkringsbalken. Myndigheten ska enligt instruktionen delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Enligt en bestämmelse som trädde i kraft den 1 januari 2024 ska Försäkringskassan även samverka med Utbetalningsmyndigheten och andra berörda myndigheter, kommuner och regioner samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och då särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.

*Jämställdhetsmyndigheten* har cirka 130 anställda. Myndigheten ska bidra till ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken så att regeringens jämställdhetspolitiska prioriteringar får genomslag. Av särskild relevans när det gäller arbetet mot arbetslivskriminalitet är att myndigheten ansvarar för nationell samordning av arbetet mot människohandel för alla ändamål, för att utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer samt för att bistå myndigheter med metodstöd och kompetensutveckling på området. Myndigheten leder ett nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT). Andra deltagande aktörer är socialtjänsten, Polismyndigheten, hälso- och sjukvården, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, Arbetsmiljöverket och Skatteverket. Arbetet har till syfte att stärka samhällets insatser mot prostitution och människohandel för alla ändamål. Jämställdhetsmyndigheten hanterar inte individärenden och har i normalfallet inga uppgifter om enskilda personer eller deras personliga förhållanden. Myndigheten driver en stödtelefon dit yrkesverksamma kan vända sig för stöd i ärenden som rör olika former av människohandel och delfinansierar regionkoordinatorerna som arbetar inom socialtjänsten för att stärka och stödja yrkesverksamma i



denna typ av ärenden. Regionkoordinatorerna deltar i vissa fall vid myndighetsgemensamma kontroller, se avsnitt 3.13.4.

*Migrationsverket* är förvaltningsmyndighet för frågor som rör invandring till Sverige och prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig, studera eller arbeta i Sverige, komma på besök, söka skydd eller få svenskt medborgarskap. Migrationsverket har cirka 6 000 anställda. Migrationsverket ska vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler och bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott. Migrationsverkets viktigaste roll i arbetet mot människohandel är att upptäcka misstänkta offer och anmäla de misstankar som framkommit till särskilt Polismyndigheten och socialtjänsten. Migrationsverket kan bland annat förhindra arbetslivskriminalitet genom att vidta kontroller av arbetsgivare, att neka tillstånd eller att utvisa personer. Migrationsverket kan i sin prövning upptäcka potentiella offer för människoexploatering och människohandel. Migrationsverket kan kalla till muntlig utredning samt begära in exempelvis lönespecifikationer, räkenskapshandlingar eller andra underlag i ärenden som rör arbetskraftsinvandring. Migrationsverket kan även göra efterkontroll av arbetstillstånd. Migrationsverket gör i regel inte fysiska kontroller på arbetsplatser. Myndigheten ska enligt instruktionen delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

Migrationsverket har under 2022 ökat antalet personer som arbetar med regeringsuppdraget och det förebyggande arbetet. Det har inletts ett arbete med att skapa en organisation för kontroll av att den som har fått arbetstillstånd har påbörjat arbetet inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillståndet är uppfyllda under tillståndstiden. Detta är en del i att höja ambitionsnivån i arbetet med återkallelse av tillstånd, och ett viktigt steg för att motverka missbruk av regelverket och att arbetskraftsinvandrare utnyttjas på arbetsmarknaden. Enligt myndigheten tyder mycket på att fler arbetsgivare döms för brott mot utlänningslagen, men det är för tidigt att se om det är en tillfällig uppgång eller ett resultat av det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.<sup>53</sup>

*Polismyndigheten* har i uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och

---

<sup>53</sup> Migrationsverket (2023).

säkerheten och ingripa när störningar har inträffat, samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Myndigheten har cirka 35 000 anställda. Det finns flera exempel på verksamheter där Polismyndigheten inte bara utreder brott utan själva upptäcker och förebygger brottslig verksamhet. Exempel på detta är krogkontroller, trafikkontroller och utlänningskontroller. Dessa kontroller kan utföras tillsammans med andra myndigheter, där varje myndighet ansvarar för att göra sina kontroller utifrån relevanta regelverk.

Utlänningskontroller har till syfte att upptäcka personer som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige. Polismyndigheten ansvarar för gränskontroll till och från Sverige. I gränspolisverksamheten ingår också att utföra inre utlänningskontroll och verkställa Migrationsverkets och domstols beslut om avvisning eller utvisning. I Polismyndighetens arbete ingår även att utföra så kallad inre utlänningskontroll inom Sveriges gränser. Då kontrolleras att en utländsk person har laglig rätt att vistas i Sverige. För att genomföra en sådan kontroll krävs att det antingen finns grundad anledning att anta att en person saknar laglig rätt till vistelse eller att det föreligger en annan särskild anledning till kontrollen. Polismyndigheten kan också utföra arbetsplatskontroller där det kontrolleras att arbetsgivare följer gällande regelverk. Sådana kontroller genomförs vanligtvis efter tips och ofta tillsammans med andra myndigheter som till exempel Skatteverket. Polismyndigheten kan även göra dessa självständigt. I samband med en arbetsplatskontroll kan det finnas skäl att även genomföra en inre utlänningskontroll av personer som påträffas. Inre utlänningskontroll är en uppgift som ska kunna utföras av samtliga poliser, inte enbart av gränspolisen. Ibland kan det även finnas anledning att göra inre utlänningskontroll i andra sammanhang, till exempel i samband med en trafikkontroll eller en brottsutredning. Polismyndigheten lämnar också bistånd till andra myndigheter vid kontroller som de genomför, genom så kallad handräckning.<sup>54</sup>

*Skatteverkets* uppdrag är att bidra till att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn, bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv och att motverka brottslighet. Myndigheten har cirka 10 000 anställda. För att kontrollera vissa förhållanden har Skatteverket möjlighet att genomföra tillsyn och kontrollbesök utan misstanke om brott. Detta gäller kravet på att använda kassaregister inom kontanthandeln och skyldigheterna avseende per-

---

<sup>54</sup> Se t.ex. 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen.

sonalligare i vissa branscher. Kravet på kassaregister inom kontant-handeln innebär att majoriteten av dem som säljer varor och tjänster mot kontant betalning (innefattar även betalning med exempelvis kontokort) måste använda ett certifierat kassaregister och alltid erbjuda kunden kvitto. Skatteverket kan, för att kontrollera detta, göra oanmälda kontrollbesök där näringsidkaren ska lämna uppgifter till myndigheten. En personalligare ska ge en ögonblicksbild av vilka som är verksamma på arbetsplatsen. Den ska föras löpande och förvaras i verksamhetslokalen. Syftet är att minska skattefusk och skatteundandragande samtidigt som det ges ett bättre underlag för Skatteverkets kontrollverksamhet. Enligt Skatteverkets instruktion ska myndigheten förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Skatteverket ska medverka i brottsutredningar som rör vissa brott.

Skatteverket ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Brottsbekämpning är en egen enhet inom Skatteverket. Skattebrottsenheten har organisatoriskt sett en så fristående ställning inom Skatteverket att den utgör en självständig verksamhetsgren. En brottsutredning och en skatteutredning har olika syften och styrs av olika regelverk. En skatteutredning syftar bland annat till att kontrollera en uppgiftsskyldighet och att ta fram underlag för en korrekt beskattning, medan en brottsutredning bland annat syftar till att ta fram underlag för åklagarens ställningstagande om åtal ska väckas.

*Åklagarmyndighetens* uppdrag är att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Myndigheten har cirka 1 900 anställda varav drygt 1 200 är åklagare. Åklagarverksamheten utövas i fyra geografiska områden och en nationell åklagaravdelning. Åklagarområdena består av 31 allmänna kammare, som har ett geografiskt arbetsfält motsvarande ett eller två län. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum har i uppgift att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden. Åklagarmyndigheten ska enligt instruktionen delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Myndighetens verksamhet innefattar inte att delta i myndighetsgemensamma kontroller.

## 3.6 Allmänt om samverkans nytta

### 3.6.1 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är en viktig verksamhet som fortsatt bör prioriteras

**Delegationens bedömning:** Myndighetssamverkan är avgörande i arbetet mot arbetslivskriminalitet och bör få fortsatt hög prioritet av regeringen och respektive myndighetsledning.

**Skälen för delegationens bedömning:** Aktörer som bedriver arbetslivskriminalitet kombinerar ofta regelöverträdelser inom flera områden. Olika myndigheters verksamheter bidrar på olika sätt när det gäller att bekämpa arbetslivskriminalitet. Samverkan och erfarenhetsutbyte är i dessa fall av central betydelse som grund för samhällets insatser för att stoppa dessa aktörer. Som anges ovan under avsnitt 3.1.3 har delegationen i arbetet med uppdraget att följa upp och analysera myndigheternas samverkan genomfört intervjuer med bland andra företrädare för de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet. Många som delegationen har träffat vittnar om att regeringsuppdraget har inneburit att myndigheterna förstår varandras verksamheter bättre och har fått en större kunskap om vilka verktyg som myndigheterna gemensamt besitter i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Flera har beskrivit att myndigheterna åstadkommer mer tillsammans än vad varje enskild myndighet kan åstadkomma på egen hand. Även om det finns utmaningar när det gäller informationsutbyte (se närmare i avsnitt 3.9.5), uppger de som delegationen har intervjuat att den information som kan utbytas om intressanta objekt gör stor skillnad och innebär att myndigheterna blir allt bättre på att upptäcka arbetslivskriminalitet. Genom att flera olika verktyg kan användas när myndigheterna agerar tillsammans ökar möjligheterna att agera mot kriminella och oseriösa företag. De samverkande myndigheterna kan vara en stark motkraft mot arbetslivskriminella aktörer när samverkan fungerar. Det kan även finnas ett värde i sig av att myndigheterna vid arbetsplatskontroller syns gemensamt. Det ger ett större fokus på frågan och är ett viktigt element ur ett brottsförebyggande perspektiv. Samverkan kan också leda till en möjlighet att se större perspektiv. Även om den egna myndigheten inte får ett konkret resultat av en viss kontroll kan myndigheten bidra till att en annan myndighet kan använda sina

verktyg för tillsyn, vilket i sin tur som helhet kan ha en större total effekt i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Många som delegationen har intervjuat vittnar om att detta sker och att regeringsuppdraget på detta sätt kan sägas bidra till att statens insatser mot arbetslivskriminalitet fungerar bättre som helhet.

Det finns generellt ett mycket stort engagemang bland de personer som jobbar operativt med samverkan och en utbredd samsyn om att arbetet med arbetsplatskontrollerna fungerar relativt väl (se dock närmare om arbetet efter kontrollerna under avsnitt 3.9.4 och särskilt om arbetet mot människohandel och människoexploatering i avsnitt 3.13 där det finns ett flertal utmaningar). Vissa personer som delegationen har träffat vittnar om att man i dag arbetar bättre med tips, vilket ger ett bättre resultat vid kontrollerna. Från Jämställdhetsmyndighetens och regionkoordinatorernas perspektiv har myndighetssamverkan bidragit till större möjligheter att utsatta personer identifieras, även om det fortfarande finns stora utmaningar i detta arbete och potential för att utveckla arbetssätten (se närmare i avsnitt 3.13). Samverkan har även en viktig funktion när det gäller det förebyggande arbetet. Även i detta avseende sker många goda initiativ mellan myndigheterna, även om det är delegationens intryck att fokus för samverkan hittills framför allt har varit på det operativa arbetet med kontroller.

Vid de intervjuer som delegationen har haft med myndighetsföreträdare har det framkommit ett antal konkreta exempel på när samverkan har fungerat särskilt väl. Till exempel kan nämnas myndigheternas samverkan med anledning av arbetslivskriminalitet relaterad till den pågående industrisatsningen i norra Sverige, som av flera aktörer har lyfts fram som ett framgångsrikt exempel på när samverkan har gett goda resultat. Delegationens bild är att det i dessa fall har varit ett gediget förarbete inför arbetsplatskontrollerna och det har funnits en gemensam uppfattning om vilka tänkbara problem som kan komma att påträffas under arbetsplatskontrollen och även inom vilket geografiskt område kontroller bör genomföras.

Myndigheternas arbete anses vidare ha gett en brottsförebyggande effekt inte minst genom uppmärksamhet i media. Detta har lett till att flera företag som inte har varit föremål för tillsyn har blivit medvetna om risken för arbetslivskriminalitet och har kommit att agera proaktivt för att till exempel tillse att arbetslivskriminalitet inte förekommer hos anlitade underentreprenörer. Myndigheternas arbete

och den mediala uppmärksamheten på arbetslivskriminalitet,<sup>55</sup> har även lett till en ökad medvetenhet och samsyn om problembilden bland politiska beslutsfattare.

Flera myndighetsföreträdare lyfter även fram att myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet har lett till effekter även i den egna så kallade linjeverksamheten där dessa frågor har prioriterats allt högre i myndighetens egna ärenden.

Sammantaget är det delegationens bedömning att det faktum att myndigheterna samverkar är en avgörande del i samhällets insatser för att motverka arbetslivskriminalitet. Det är vidare delegationens intryck, baserat bland annat på de intervjuer som har genomförts, att myndigheternas samverkan har bidragit på ett positivt sätt i arbetet mot arbetslivskriminalitet på en mängd olika sätt. Även om samverkan förefaller ha bidragit i arbetet mot arbetslivskriminalitet på ett framgångsrikt sätt är det, som nämnts ovan, inte möjligt att verifiera detta med den uppföljning och de statistikkällor som finns i dag, se närmare i avsnitt 3.1.3. Det sammantagna intrycket från de intervjuer delegationen har genomfört vittnar dock om att detta är en mycket viktig verksamhet i arbetet mot arbetslivskriminalitet som bör få fortsatt hög prioritet av regering och myndighetsledningar. Samtidigt finns det flera utmaningar, varav de mest centrala beskrivs närmare nedan.

## 3.7 Målen för samverkan

### 3.7.1 Regeringsuppdraget

Myndigheternas samverkan har utvecklats som svar på flera olika regeringsuppdrag (se närmare om regeringsuppdragen i avsnitt 3.4.2 och 3.4.3). De huvudsakliga uppdragen enligt de olika regeringsbesluten är att (tidpunkt för regeringsbeslutet anges inom parentes):

- Utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll (2017).

---

<sup>55</sup> I sammanhanget kan nämnas att det har publicerats ett flertal böcker på temat under senare år, däribland Alexandrova-Zorina (2023), Fyrk (2020), Klingberg Hjort och Martinsson (2021), Torp (2020) och Torp (2023).

- Säkerställa att de utvecklade metoderna integreras i myndigheternas verksamhet så att myndighetssamverkan efter 2020 fungerar väl (2017).
- Samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförande av myndighetsgemensamma kontroller med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan (2021).
- Ta fram indikatorer för uppföljningen av den myndighetsgemensamma kontrollverksamheten och dess resultat (2021).
- Återrapporera förslaget om hur en varaktig myndighetssamverkan kan organiseras (2021).
- Inrätta och bedriva ett brett arbete mot arbetslivskriminalitet vid regionala center. Arbetet ska utgå ifrån gemensamma fysiska kontor som ska samlokaliseras med de regionala underrättelsecentren (2022).
- Delta i arbetet med planering, genomförande och uppföljning av myndighetsgemensamma kontroller med utgångspunkten att utveckla verksamheten och att kontrollerna årligen ska öka under perioden (2022).
- Vidareutveckla arbetssätt för att upptäcka, motverka och förebygga arbetslivskriminalitet, särskilt genom fortbildning av myndigheternas anställda. Arbetssätten ska särskilt utvecklas när det gäller arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering (2022).
- Genomföra gemensamma informationsinsatser för att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer och förändra attityder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet, samt i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns (2022).
- Följa upp och utvärdera de gemensamma informationsinsatser som har genomförts (2022).

- Vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter såväl regionalt som nationellt (2022).
- Samordna arbetet med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, och med övrig myndighetssamverkan då det är möjligt (2022).

Regeringen använder inte begreppet ”mål” i uppdragen, däremot ”syfte”. Enligt delegationen framgår det att regeringens mål är att samverkan ska motverka arbetslivskriminalitet.

### 3.7.2 Myndigheternas bild av regeringens mål för samverkan

Myndigheterna tolkar uppdraget så att det övergripande målet är att motverka arbetslivskriminalitet. I vilken mån det målet är tillräckligt styrande för att vara användbart råder det dock delade meningar om.

Det finns också enighet om att myndighetssamverkan är ett delmål, eftersom regeringen anser att det ger bättre förutsättningar att motverka arbetslivskriminalitet. Delegationens bild är att samtliga personer som har intervjuats delar denna analys: samverkan mellan myndigheter är nödvändig för att framgångsrikt motverka arbetslivskriminella förfaranden. Ett skäl är att myndigheterna har olika rättsliga förutsättningar, exempelvis när det gäller tillträde till arbetsplatser och möjligheten att utfärda olika sanktioner. Myndigheternas samlade förmåga att upptäcka och lagföra arbetslivskriminella aktörer, eller på andra sätt försvåra verksamheten för dem, är större än den enskilda myndighetens. Det är alltså genom samverkan som myndigheterna får möjlighet att realisera samhällets fulla kraft att motverka normöverträdelser.

Uppdraget innehåller fler delmål. Ett sådant är att samverkan ska leda till myndighetsgemensamma arbetsplatskontroller. Att en kontroll är myndighetsgemensam innebär att fler än en myndighet deltar. Efter hand har det vuxit fram en samsyn bland myndigheterna om att även de efterföljande skrivbordskontroller som vissa myndigheter gör ska betraktas som myndighetsgemensamma, även om de möjligen historiskt har varit i mindre fokus.

Regeringsbeslutet innehåller ett konkret och uppföljningsbart resultatmål: kontrollerna ska öka årligen. Det finns få invändningar mot resultatmålet i sig. Däremot anser en stor majoritet av de delegationen



har intervjuat att antalet kontroller inte ensamt är ett bra resultatmål, om det egentliga syftet är att motverka arbetslivskriminalitet.

Det har också framförts att målet om att öka antalet kontroller kan stå i strid med delmålet att arbeta bättre mot komplexa former av arbetslivskriminalitet, som till exempel människohandel och människoexploatering (se avsnitt 3.13). Samstämmigheten är stor om att det med dagens förutsättningar är svårt och resurskrävande att lagföra för dessa brottstyper.

De flesta vi har intervjuat anser att ett annat delmål är att motverka människohandel och människoexploatering. Delegationens bild är att det inom vissa myndigheter finns en uppfattning om att det, givet dagens förutsättningar, är så svårt och resurskrävande att lagföra för denna brottslighet att det är bättre att försöka lagföra potentiella förövare för mer lättbevisade brott, såsom bokföringsbrott eller brott mot utlänningslagen. Inom andra myndigheter finns en uppfattning om att det inte är bestämmelsernas utformning som är problemet, utan att det snarare är bristande prioriteringar, kunskap och engagemang som förklarar bristen på resultat. Det betonas i dessa fall att mindre ingripande åtgärder inte är tillräckligt effektiva när de gäller aktörer som ägnar sig åt denna typ av brottslighet, samt att en sådan strategi skulle riskera att åsidosätta den utsatta personens perspektiv. Det förefaller vidare finnas en upplevelse av att det är svårt att ha ett fokus på den komplexa brottsligheten samtidigt som måluppfyllelsen endast mäts utifrån kvantitet, vilket beskrivs närmare nedan. Det finns också en syn att utlänningslagens bestämmelser om straff för utlänningar som arbetar i Sverige utan tillstånd alltför ofta får företräde framför den grova brottslighet (mätt som straffvärde) som människohandel och människoexploatering kan utgöra. Se närmare om denna målkonflikt i avsnitt 3.13.

### 3.7.3 Myndighetsgemensamma mål mot arbetslivskriminalitet

De flesta delegationen har intervjuat uppfattar att det inte finns myndighetsgemensamma mål i bemärkelsen att myndigheterna gemensamt har tolkat uppdraget.<sup>56</sup> I stället sker tolkningen av de enskilda myndigheterna, eller av enskilda individer på myndigheterna. Många av de delegationen har intervjuat beskriver detta som en tydlig brist. Det pågår dock ett arbete för att försöka etablera en större samsyn om målen med samverkan. Detta arbete inkluderar även en diskussion om vad det innebär att delta i samverkan. Ska det finnas möjlighet att delta i delar av samverkan, eller måste alla myndigheter vara aktiva inom alla områden?

Det är uppenbart att det i vart fall historiskt har funnits en påtaglig spännvidd i hur man på olika myndigheter har tolkat regeringens uppdrag och därmed målet för samverkan. Vilken typ av företag eller arbetsplatser som bör prioriteras i kontrollerna har återkommande diskuterats. Förenklat har det funnits två huvudlinjer. En linje har menat att kontrollerna i hög grad ska prioritera ”svarta” företag, med vilka det i regel avses företag som har brott som en del av sin affärsidé. En annan linje anser att kontrollerna också måste lägga stor vikt vid ”grå” företag, med vilket det vilket brukar avses företag som begår regelöverträdelser, men med rätt incitament skulle kunna förmås att agera enligt lagar och regler. Vissa hävdar att skiljelinjen har uppstått eftersom regeringen har blivit otydligare om vad uppdraget egentligen syftar till. Det har skett en glidning från att ursprungligen ha fokuserat tydligt på osund konkurrens (grå företag), till att handla mer om organiserad brottslighet (svarta företag). Samtidigt anser många av de vi har intervjuat att spännvidden i uppfattningar under senare tid har minskat och att skiljelinjen i det närmaste kan ses som överspelad. Konsensus börjar uppstå om att samverkan måste prioritera både grå och svarta företag.

De företrädare för arbetsmarknadens parter som har intervjuats upplever inte att det finns något myndighetsgemensamt mål. Det finns en kritik om att myndigheterna i alltför hög grad tillåts tolka uppdraget som det passar dem. Otydliga mål och otydlig styrning anses bidra till att myndigheterna rör sig i olika riktningar.

---

<sup>56</sup> Det är här värt att notera att myndigheterna efter det att intervjuerna har hållits har beslutat en myndighetsgemensam inriktning som kan sägas utgöra en gemensam tolkning av regeringens uppdraget, se vidare nedan.

I sammanhanget kan det nämnas att de norska myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet, på uppdrag av det norska regeringskansliet, har utarbetat en gemensam mål- och resultatstyrning för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.<sup>57</sup> Målet på samhällsnivå är att minska förekomsten av arbetslivskriminalitet i syfte att säkra centrala värden i samhället om hög uppslutning bakom finansiering av välfärdssystemen, konkurrens på lika villkor, rättssäkerhet, lagenliga löne- och arbetsvillkor för arbetstagare, tillit till myndigheterna och kvalitet vid köp av varor och tjänster. Mot bakgrund av detta har myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet i Norge formulerat tre huvudmål:

- Centrala kriminella aktörer (så kallade centrala trusselaktörer<sup>58</sup> på norska) har fått sin kapacitet och sina incitament avsevärt reducerade.
- Utländska arbetstagare har möjlighet att tillvarata sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter.
- Uppdragsgivare och konsumenter bidrar inte till arbetslivskriminalitet vid köp av varor och tjänster.

Att arbetet har varit inriktat på centrala trusselaktörer har sin bakgrund i att det är de som bedömts orsaka störst skada i samhället och därmed bör en stor del av resurserna inom a-krimcentren inriktas mot dessa aktörer. Det framhålls samtidigt som viktigt att arbetet inte enbart inriktas mot de som redan är centrala trusselaktörer utan även mot att hindra andra trusselaktörer från att öka sin kapacitet. Närmare information om den norska mål- och resultatstyrningen finns i delegationens tidigare delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge*.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Arbeidstilsynet m.fl. (2018).

<sup>58</sup> En trusselaktør defineres som ”et individ, en gruppe individer eller en organisasjon som har en kjent intensjon om, og kapasitet til å overta, entre eller ødelegge verdier”, se Arbeidstilsynet m.fl. (2018), s. 25. Trussel betyder ungefär hot, och en trusselaktører kan fritt översatt sägas vara en individ, en grupp individer eller en organisation som har avsikt och förmåga att förstöra vissa viktiga värden.

<sup>59</sup> SOU 2022:36.

## Myndigheternas inriktningsbeslut

Ett beslut om en myndighetsgemensam inriktning fattades av den nationella styrgruppen den 1 november 2023.<sup>60</sup> Syftet med inriktningen är att den ska vara ett stöd för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Av beslutet framgår att myndigheterna tolkar sitt uppdrag som att de, inom ramen för sina uppdrag, tillsammans arbetar för att bekämpa arbetslivskriminalitet genom brottsförebyggande åtgärder, kontroller, administrativa åtgärder, lagföring, identifiering av brottsutsatta och stöd till dessa. Myndigheterna ska också arbeta gemensamt avseende samråd med arbetsmarknadens parter och extern kommunikation. Det sägs också att nära samverkan och informationsutbyte med myndighetsamverkan mot organiserad brottslighet och de regionala underrättelsecentren ska säkerställa att arbetet mot arbetslivskriminalitet blir mer effektivt. Vid behov sker samverkan med andra relevanta myndigheter och aktörer.

Myndigheterna anger flera inriktningar för arbetet:

- Strategiskt utvalda arbetsgivare som bedöms ägna sig åt arbetslivskriminalitet på ett systematiskt sätt. Med en strategiskt utvald arbetsgivare avses en arbetsgivare som ägnar sig åt omfattande systematiska regelöverträdelser eller brottslighet avseende stora ekonomiska värden eller regelmässigt utnyttjar människor för tvångsarbete enligt regler om människohandel och människoexploatering.
- Strategiskt utvalda branscher där riskerna för arbetslivskriminalitet bedöms vara hög. Med en strategiskt utvald bransch avses de branscher som genom sin verksamhet sätter konkurrensneutraliteten ur spel alternativt de branscher där många strategiskt utvalda arbetsgivare befinner sig eller omsätter stora summor.
- Strategiskt utvalda områden där det bedöms vara stor risk för arbetslivskriminalitet. Med strategiskt utvalda områden avses platser där en stor mängd entreprenörer är verksamma eller stora investeringar sker och som har stor samhällspåverkan.

---

<sup>60</sup> Arbetsmiljöverket (2022d).

- Kontroller för att uppnå regionala effekter. Tanken är att denna kategori ska fungera som en ventil för övriga objekt där det bedöms finnas anledning för kontroll utifrån regionala eller lokala behov.

I och med detta beslut kan myndigheterna sägas ha gjort en gemensam tolkning av regeringsuppdraget. Vilka eventuella skillnader detta kan betyda för hur arbetet mot arbetslivskriminalitet bedrivs är, vid tidpunkten för betänkandets färdigställande, för tidigt att bedöma.

### 3.7.4 Myndighetsspecifika mål

Att myndigheterna har olika kompetenser och förmågor är motivet till samverkan och inte i sig problematiskt. Däremot är det viktigt att förstå att samverkansuppdraget alltid i viss mån står i ett spänningsförhållande till myndigheternas så kallade linjeverksamhet.

Vissa myndigheter kan sägas ha myndighetsspecifika mål för samverkan. Polismyndigheten har ett övergripande fokus på så kallad kriminell ekonomi och brott mot anställda inom ramen för näringsverksamhet, där delar av arbetslivskriminaliteten ingår. Polismyndigheten vill inom samverkan få till ett samarbete där myndigheterna agerar tillsammans mot aktörer och där andra myndigheter kan vidta åtgärder inom områden där polisen inte har möjlighet att göra detta. De regionala centren mot arbetslivskriminalitet (AKC) ses också som lämpliga för mer snabbfotade insatser. Det finns dock enligt delegationen ett intryck av att de olika interna kompetensområdena inom Polismyndigheten kan sägas arbeta mot olika mål, där gränspolisen framför allt fokuserar på utlänningslagens bestämmelser, och andra delar av Polismyndigheten har ett annat fokus (se närmare om denna målkonflikt i avsnitt 3.13). Ekobrottsmyndigheten ser gärna att kontrollerna bidrar till att få fram fler kvalificerade ärenden, särskilt när det gäller skatte- och bokföringsbrott. Arbetsmiljöverkets mål är att brister i arbetsmiljön inte ska utgöra en konkurrensfördel och att ingen, oavsett nationalitet, ska bli sjuk, skadas eller dö av jobbet. Skatteverket, å sin sida, försöker styra mot effekter och påverka branscher positivt, snarare än att maximera skatteuppbörden. Jämställdhetsmyndighetens mål är att brottsofferperspektivet ska få större genomslag under inspektionerna, liksom att kompetensen på

området generellt ska öka hos andra samverkande myndigheter. Migrationsverkets fokus ligger på att stärka sina egna tillståndsproucesser, särskilt när det gäller arbetstillstånd och ärenden om undantag för asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Arbetsförmedlingens mål är att stärka de egna kontrollerna, genom att få tillgång till fler informationskällor. Försäkringskassan anser sig inte ha något eget mål för samverkan. Åklagarmyndigheten har inte heller formulerat ett eget mål.

### 3.7.5 Uppföljning och återrapportering

Uppföljningen handlar i dag närmast uteslutande om att rapportera antalet kontroller. Det finns en diskussion bland myndigheterna om att fokusera mer på kvalitativa aspekter, vilket väcker frågan om hur kvalitet ska bedömas. Det finns hos de flesta delegationen har intervjuat en stark efterfrågan på en mer utvecklad uppföljning. Många vill kunna följa ärenden över tid och därmed se de mer långsiktiga effekterna av en kontroll. Det förutsätter någon form av gemensamt dokumenthanteringssystem. Särskilt företrädare för Skatteverket är angelägna om att begreppet kontroller ska uppfattas bredare och inte vara liktydigt med fysiska inspektioner av arbetsplatser utan även innefatta så kallade skrivbordskontroller.

Återrapporteringen till regeringen och processen som föregår den ses av de flesta som delegationen har intervjuat som bristfällig. Det uppfattas som att varje myndighet själv väljer vad som ska ingå i återrapporteringen och det saknas gemensamma standarder om hur åtgärder och resultat ska värderas. Den bilden delas inte av företrädare för Arbetsmiljöverket, som anser att varje myndighet behöver ta ansvar för sin egen resultatredovisning. Området är ett särskilt fokus för metodstödsgruppen och där finns ett konkret förslag som har remiterats till nationella styrgruppen (se närmare i avsnitt 3.11).

Ett kompletterande kvantitativt mål som har framförts under de intervjuer delegationen har haft är resurser i form av arbetad tid. Det skulle ge regeringen en klarare bild av vad de olika myndigheterna faktiskt bidrar med i samverkan. Andra menar att ett sådant mål säger lite om vad myndigheterna faktiskt uppnår.

### 3.7.6 Målet för samverkan behöver tydliggöras

**Delegationens bedömning:** Regeringen bör i ett nytt uppdrag till myndigheterna tydliggöra målet för samverkan. Målet bör gälla för de myndighetsgemensamma kontrollerna liksom övriga åtgärder.

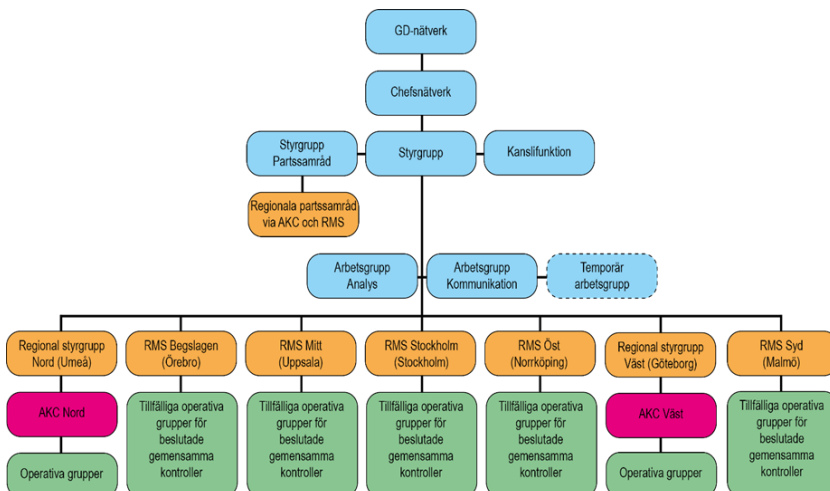
**Skälen för delegationens bedömning:** Regeringens övergripande mål med samverkan kan i dag sägas vara outtalat. Det är till nackdel för samverkan, som delvis till följd av detta i alltför hög grad handlar om att uppfylla de olika processmålen och det enda resultatmålet, det vill säga att antalet kontroller ska öka över tid. Vi återkommer till hur regeringen kan formulera ett övergripande mål i avsnitt 3.18, där delegationen gör ett antal bedömningar och lämnar förslag angående regeringens styrning av det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

## 3.8 Organisation, förutsättningar och resurser

Den myndighetsgemensamma organisationen för samverkan har genomgått en del förändringar i samband med det senaste regeringsuppdraget om etableringen av regionala center mot arbetslivskriminalitet (AKC). Utifrån tidigare regeringsuppdrag (se avsnitt 3.4.2) etablerades så kallad regional myndighetssamverkan (RMS) på fem platser i landet och det startades en nationell samordningsgrupp samt ett nationellt chefsnätverk. Denna struktur har under 2022 och 2023 arbetats om mot bakgrund av etableringen av AKC, se nedan organisationsöversikt (figur 3.1) som beskriver organisationen innan etableringen av samtliga regionala center. Se även den organisationsöversikt (figur 3.2) som gäller efter etableringen av samtliga AKC.

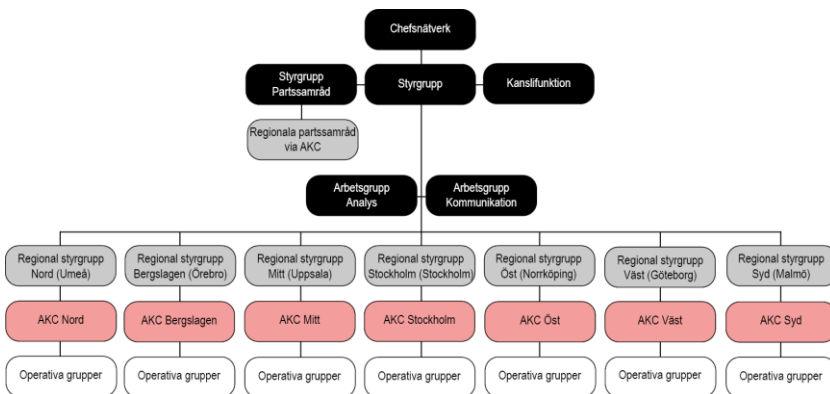
### 3.8.1 Den myndighetsgemensamma organisationen mot arbetslivskriminalitet

Figur 3.1 Organisationsöversikt 2023 innan etablering av alla AKC



Källa: Arbetsmiljöverket (2022b), bil. 1.

Figur 3.2 Organisationsöversikt efter etablering av alla AKC



Källa: Arbetsmiljöverket.

Syftet med det tidigare *GD-nätverket* var att utgöra ett strategiskt forum med samtliga generaldirektörer för de myndigheter som omfattas av regeringsuppdraget.

*Chefsnätverket* består av chefer från respektive myndighet med särskilt ansvar för regeringsuppdragets framdrift.



*Den nationella styrgruppen* ska vara ett nav för hantering av strategiska frågor. Gruppen ansvarar för de myndighetsgemensamma arbetsgrupperna och för att stödja det regionala operativa arbetet vid AKC.

Det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet ska stödjas av en *kanslifunktion* vid Arbetsmiljöverket och av nationella myndighetsgemensamma arbetsgrupper: en grupp för *metodutveckling* (se närmare i avsnitt 3.11), en *kommunikationsgrupp* (se närmare i avsnitt 3.12) och en grupp för *partssamverkan* (se närmare i avsnitt 3.14). I organisationen finns även en *analysgrupp*, som samordnades av Skatteverket och vars huvudfokus har varit att ta fram så kallade årliga lägesbilder om arbetslivskriminalitet. Analysgruppens arbete är för närvarande pausat. Enligt den information delegationen har var bakgrunden bland annat att det saknades utrymme för att göra det analysarbete som krävdes för att lägesbilden skulle kunna utgöra ett tillräckligt bra underlag för såväl strategisk som operativ planering. Delegationen har fått information om att det finns ett aktuellt förslag från Arbetsmiljöverket om hur analysverksamheten skulle kunna utvecklas.

*Den regionala styrgruppen*, där varje myndighet utser lämplig representant, är ett strategiskt forum som ska vara länken mellan den nationella styrgruppen och AKC. Den regionala styrgruppen ansvarar för att lägga upp en regional strategisk plan utifrån de nationella inriktningarna samt att ta fram egna regionala inriktningar inom ramen för uppdraget. Den regionala styrgruppen har ett regionalt övergripande ansvar för alla delar inom regeringsuppdraget. Den regionala styrgruppen ska omhänderta de erfarenheter som har gjorts regionalt och sprida kunskapen till den nationella styrgruppen. Enligt det beslut som finns om den regionala strukturen ska myndigheternas respektive representant i den regionala styrgruppen ha mandat att förfoga över resurser på sin myndighet, något som dock enligt delegationens intryck inte alltid har varit fallet i praktiken hittills.<sup>61</sup>

AKC ska ansvara för att bearbeta inkomna tips, göra urval samt förbereda och planera kontroller. AKC ska vidare ansvara för att kontroller genomförs och att de omedelbara åtgärder som behöver göras omhändertas. Efter kontrollerna ska AKC ansvara för att omhänderta inkommen information och tillse att de myndigheter som inte har varit på plats får ta del av den information som de är i behov

---

<sup>61</sup> Arbetsmiljöverket (2022b).

av för fortsatta åtgärder. AKC ska vidare ansvara för uppföljning och utvärdering av gjorda kontroller, ett arbete som dock är under utveckling (se närmare i avsnitt 3.11). AKC ska ansvara för att, utifrån den regionala styrgruppens inriktning, arbeta brottsförebyggande och ansvarar även för metodutveckling. AKC ska vara ett operativt forum och varje myndighet utser representation utifrån respektive myndighets uppdrag och förutsättningar.<sup>62</sup>

### **Några utmaningar med den myndighetsgemensamma organisationen**

Delegationens bild är att det i praktiken är den nationella styrgruppen som hanterar nationella och strategiska frågor. Mötena i GD-nätverket har ställts in vid flera tillfällen. Företrädare för Arbetsmiljöverket har uppgett att GD-nätverket numera är upplöst. Bakgrunden till detta är bland annat utrymmet för övriga generaldirektörer att medverka och att myndigheten menar att förekomsten av ett GD-nätverk kanske var mest relevant under en uppstartsfas och inte i det skede som de samverkande myndigheterna för närvarande befinner sig i. En stor del av de delegationen har intervjuat har dock gett uttryck för en annan uppfattning, och menar tvärtom att det hade varit värdefullt med regelbundna möten på GD-nivå.

Det förefaller inte vara helt tydligt vilka frågor som ankommer på chefsnätverket. En beskrivning som delegationen har fått är att chefsnätverket dels ska fånga upp politiska signaler och styra respektive myndighet utifrån dessa, dels ansvara för att ekonomiska och personella resurser avsätts till regeringsuppdraget i enlighet med respektive myndighets beslut.

Att det är den nationella styrgruppen som huvudsakligen fungerar som beslutsfattande forum för nationella och strategiska frågor har enligt delegationens intryck i vissa fall lett till praktiska problem då de som bemannar den nationella styrgruppen i varierande utsträckning har beslutsmandat för sin egen myndighets räkning.

Det förefaller också finnas en viss osäkerhet när det gäller vilka frågor som ankommer på den nationella respektive den regionala styrgruppen, vilket delvis skulle kunna förklaras av att strukturen är relativt ny. Delegationens bild från de intervjuer som har genomförts

---

<sup>62</sup> Arbetsmiljöverket (2022b).

är att det finns önskemål om tydligare styrning från den nationella styrgruppen till stöd för de regionala styrgrupperna och ökad tydlighet om vilka typer av beslut som bör fattas på vilken nivå.

En fråga som det förefaller finnas delade meningar om bland myndigheterna är innebörden av att uppdraget samordnas av Arbetsmiljöverket. Delegationens bild är att Arbetsmiljöverket ser det som att det i första hand handlar om att skapa förutsättningar för samverkan, men inte att myndigheten ska leda uppdraget. Delegationens intryck är dock att ett flertal andra myndigheter upplever att det saknas ett tydligt ledarskap och att det har präglats samverkan på ett negativt sätt. Delegationens intryck är sammantaget att det finns en efterfrågan på ett tydligare ledarskap vad gäller regeringsuppdraget än vad som har varit fallet hittills.

Något som har framkommit i delegationens arbete med uppdraget är att informationsflödet i den myndighetsgemensamma strukturen inte förefaller ha fungerat tillfredsställande. Delegationens bild är att tillgången till information i många fall i praktiken är beroende av ett gott informationsutbyte inom respektive myndighet och att det inte finns fastställda rutiner för informationsflöde mellan de olika myndighetsgemensamma forumen. Detta leder inte sällan till att olika myndighetsrepresentanter i samma forum har tillgång till olika information.

### 3.8.2 De enskilda myndigheternas egen organisation för uppdraget

Hos *Arbetsmiljöverket* ligger uppgiften att samordna arbetet mot arbetslivskriminalitet på avdelningen för myndighetsgemensam kontroll. När det gäller bemanningen av uppdraget skalas den för närvarande upp. Tidigare har de inspektörer som arbetat med arbetslivskriminalitet på Arbetsmiljöverket alla varit anställda på samma avdelning inom myndigheten, avdelningen för inspektion. Nu finns egna inspektörer vid avdelningen för Myndighetsgemensam kontroll. Avsikten var att cirka 60 inspektörer skulle arbeta med kontrollverksamhet avseende arbetslivskriminalitet, men mot bakgrund av ekonomiska skäl vid myndigheten är antalet inspektörer i dagsläget cirka 40.<sup>63</sup> Det har vidare under 2023 rekryterats samordnare mot arbetslivskriminalitet i varje region som har påbörjat sitt arbete

<sup>63</sup> <https://arbetet.se/2023/06/12/arbetsmiljoverket-stoppar-rekrytering-av-nya-inspektorer-har-inte-rad/>. Hämtad 2023-11-20.

under november 2023. Totalt är det cirka 50 personer som arbetar på Arbetsmiljöverkets avdelning för myndighetsgemensam kontroll. Avdelningen har även tillknutna resurser från andra avdelningar inom myndigheten och omfattar cirka 80 årsarbetskrafter.

Till stöd för *Polismyndighetens* verksamhet avseende arbetslivskriminalitet finns Sekretariatet för myndighetssamverkan (SMS) som är placerat vid Nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten. SMS är en stödfunktion för regionerna och har ett ansvar att samordna uppdraget internt inom Polismyndigheten. SMS har vid varje region en nationell samordnare placerad för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Samordnaren stödjer regionen i arbetet mot arbetslivskriminalitet. SMS ska även stödja regionerna avseende frågor av praktisk karaktär, administration och kontaktytor samt löpande informera om beslut och pågående verksamhet. SMS ansvarar också för övergripande kontakter med andra myndigheter och aktörer och ansvarar för Polismyndighetens uppföljning av det myndighetsgemensamma uppdraget. Nationellt arbetar cirka tio årsarbetskrafter med att samordna uppdraget inom Polismyndigheten. Till det ska det knytas sju regionala resurser. Utöver de fasta resurserna deltar vid behov andra delar inom Polismyndigheten vid de olika kontroller som genomförs. Det kan handla om resurser vid gränspolisens,<sup>64</sup> trafikpolisen med mera.<sup>65</sup> Polismyndigheten uppger att utveckling pågår för att förstärka den brottsförebyggande förmågan och det finns även nationella och regionala heltidstjänster som specifikt fokuserar på människohandel och människoexploatering. Resurserna är enligt Polismyndigheten inte tillräckliga och arbetet mot arbetslivskriminalitet konkurrerar om resurserna med myndighetens övriga uppdrag. Resurserna för uppdraget har dock ökat från ett fåtal på heltid till i dag cirka 18 personer som på heltid koordinerar och samordnar uppdraget.

Inom *Skatteverket* bedrivs arbetet i uppdraget huvudsakligen i den befintliga linjeverksamheten inom det område som arbetar mot osund konkurrens, skatteområde 3 på skatteavdelningen. Uppdraget samordnas och följs upp genom en styrgrupp. Flera av de övriga verksamhetsområdena inom Skatteverket är också engagerade i arbetet.

---

<sup>64</sup> I gränspolisens verksamhet ingår att utföra så kallade inre utlänningskontroller, det vill säga en kontroll av om utländsk person har laglig rätt att vistas i Sverige. Inre utlänningskontroll är dock en uppgift som ska kunna utföras av samtliga poliser, inte enbart av gränspolisens, <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/>. Hämtad 2023-12-01.

<sup>65</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2023).

I det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet samordnar Skatteverket arbetsgrupperna för analys och metodstöd samt samrådet med arbetsmarknadens parter.<sup>66</sup> Målsättningen var att cirka 45 000 arbetstimmar skulle läggas på insatser mot arbetslivskriminalitet under 2023.

Genom att *Ekobrottsmyndigheten* ansvarar för bekämpning av ekonomisk brottslighet, såsom skattebrott och bokföringsbrott, återfinns arbetslivskriminalitet i en stor andel av myndighetens ärenden och samlade uppdrag. Ekobrottsmyndigheten har ett antal medarbetare direkt kopplade till uppdraget och det gäller främst ett antal underrättelsehandläggare, analytiker och brottsförebyggande specialister, både på regional och nationell nivå. I övrigt utförs arbetet mot arbetslivskriminalitet inom ramen för den ordinarie verksamheten.

*Jämställdhetsmyndigheten* deltar i styrgrupp, analysgrupp och tillfälliga arbetsgrupper. Jämställdhetsmyndigheten deltar dock inte i det regionala operativa arbetet med arbetsplatsinspektioner. Myndigheten samordnar och delfinansierar, genom avtal med kommuner och länsstyrelser, regionkoordinatorer mot människohandel. Regionkoordinatorerna är anställda av socialtjänsten i kommunerna och har expertkunskap om människohandel och deltar ibland vid de myndighetsgemensamma kontrollerna. Regionkoordinatorernas roll är huvudsakligen att stötta andra yrkesverksamma och de har inte resursmässiga möjligheter att delta vid alla inspektioner utan får prioritera utifrån tillgängliga resurser. Se närmare om regionkoordinatorernas roll i avsnitt 3.13.4.

*Åklagarmyndighetens* uppdrag är inriktat på utredning och lagföring och myndigheten kan därför inte delta i kontrollverksamheten eller den verksamhet som sker i de regionala centren mot arbetslivskriminalitet. Myndigheten är representerad i chefsnätverk, styrgrupper samt i kommunikationsgruppen.<sup>67</sup> I de fall där brottslighet uppdragas och anmäls till följd av kontrollerna bidrar myndigheten med att utreda och lagföra brott såsom arbetsmiljöbrott, människohandel, människoexploatering, bedrägerier, bidragsbrott och brott mot utlänningslagen. Åklagarmyndigheten bidrar också med kunskap och expertkompetens inom dessa områden.

Hos *Migrationsverket* samordnas arbetet mot arbetslivskriminalitet hos den nationella operativa avdelningen. Den regionala struk-

---

<sup>66</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2023).

<sup>67</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2023).

turen för arbetet med arbetslivskriminalitet bemannas av regionerna syd, väst och nord vid Migrationsverket. Den nationella operativa avdelningen ger vägledning för bemanningen som ytterst beslutas av regionerna. Det finns även regionala ansvariga för människohandel inom myndigheten som kontaktpunkter i arbetet med uppdraget.

*Arbetsförmedlingen* har under 2023 skalat upp arbetet med regeringsuppdraget genom att centralisera den regionala bemanningen till myndighetens ekonomiavdelning, som ansvarar för och samordnar arbetet mot både arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet, och genom att delta på fler inspektioner. De som bemannar AKC och genomför arbetsplatsinspektioner är myndighetens inspektörer. Det är en ny funktion med uppgift att genomföra oannonserade arbetsplatskontroller hos de arbetsgivare som uppbär stöd till subventionerade anställningar från myndigheten. Funktionen startade under hösten 2022 som en pilotverksamhet och kommer nu att bli permanent. Utöver verksamheten vid AKC bemannar Arbetsförmedlingen alla styrgrupper och arbetsgrupper samt hanterar de ärenden som genereras i samverkan.

*Försäkringskassan* har en relativt liten organisation konkret avsatt för bemanning av arbetet med regeringsuppdraget. Myndigheten bemannar dock alla styrgrupper och har resurser i beredskap för arbete med konkreta ärenden. Försäkringskassans inriktning är att aktivt delta i arbetet vid de regionala centren. Resultatansvarig enhetschef hos myndigheten ska ansvara för bemanning av respektive regionalt center. Myndighetens inriktning är att delta i planeringsarbetet om det finns information som kan vara viktig för insatsen, till exempel att personer som har pågående ersättning från Försäkringskassan kan finnas på arbetsplatsen. Försäkringskassans inriktning är vidare att myndigheten bör delta på fysiska arbetsplatskontroller om det finns ett ärende som skulle kunna bli föremål för en kontrollutredning. Kontrollutredare ska kunna delta under genomförandet backoffice (det vill säga finnas tillgänglig med sin dator om något skulle behöva kontrolleras i samband med den fysiska arbetsplatsinspektionen). Myndigheten ska även delta och bidra med att göra skrivbordskontroller efter genomförda inspektioner.

## Hur de enskilda myndigheterna organisatoriskt bemannar uppdraget får effekter för myndigheternas samverkan

Hur de enskilda myndigheterna bemannar arbetet mot arbetslivskriminalitet får i flera avseenden effekter för myndigheternas samverkan. Även om det genom olika forum sker en samordning mellan de berörda skatteområdena inom Skatteverket, kan det nämnas att delegationen har fått intrycket av att det finns en efterfrågan på bättre samordning mellan Skatteverkets olika avdelningar, i syfte att fokusera på andra typer av regelöverträdelser än de som gäller personalliggare och kassaregister.

Ett annat exempel på att det sätt som den enskilda myndigheten organisatoriskt bemannar uppdraget på får effekter för myndighetssamverkan finns hos Polismyndigheten. När det gäller Polismyndighetens deltagande vid myndighetsgemensamma kontroller så bemannas de i stor utsträckning av resurser från gränspolisens, vilket i praktiken förefaller få betydelse för kontrollernas fokus och utfall, se närmare om detta i avsnitt 3.13.

Det bör även nämnas att det i stor utsträckning är samma personer som ansvarar för samordning och kanslifunktionen inom Arbetsmiljöverket som bemannar styrgruppen. Det är delegationens intryck att det från vissa myndigheter finns en större förväntan på att Arbetsmiljöverket renodlar de olika rollerna i arbetet med regeringsuppdraget. Det är vidare delegationens intryck att det hittills har varit tidsmässigt utmanande att hantera samtliga dessa delar.

### 3.8.3 Förutsättningar och resurser för arbetet

Det statliga anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet har varit 40 miljoner kronor sedan 2022. Det inkluderar medel till myndigheterna för genomförande av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan, samt medel som ska betalas ut enligt förordningen (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.

För genomförandet av uppdraget tilldelas Arbetsmiljöverket 35,5 miljoner kronor. Av dessa ska Arbetsmiljöverket använda 10 miljoner kronor och betala ut 6,5 miljoner till Polismyndigheten, 6 mil-

joner till Skatteverket, 3 miljoner vardera till Ekobrottsmyndigheten och Migrationsverket, 2 miljoner vardera till Arbetsförmedlingen, Jämställdhetsmyndigheten och Försäkringskassan och 1 miljon kronor till Åklagarmyndigheten. Arbetsmiljöverket ska betala ut 4,5 miljoner kronor enligt ovan nämnda förordning om statsbidrag till arbetsmarknadens parter.

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

Under arbetet med detta betänkande har vissa lyft fram att medlen på sikt kanske bör överföras på respektive myndighets förvaltningsanslag, om avsikten är att samverkan ska vara varaktig. Andra har pekat på risken att insatserna mot arbetslivskriminalitet, i konkurrens med andra uppgifter hos myndigheterna, skulle minska om det inte fanns särskilt öronmärkta medel för detta. Enligt delegationen finns mycket som talar för att öronmärkta medel är nödvändigt under en period tills samarbetsformerna är mer etablerade, i vart fall till dess att samverkan mot arbetslivskriminalitet tydligare framgår av respektive myndighets instruktion (se närmare i avsnitt 3.18 när det gäller delegationens bedömningar rörande regeringens styrning av arbetet). Tabell 3.2 illustrerar anslagsutvecklingen mellan 2018 och 2024.

**Tabell 3.2 Anslag till myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet varav statsbidrag till parterna**

Miljoner kronor

År	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Arbetet mot arbetslivskriminalitet	18	18	18	30	40	40	40
– varav statsbidrag till arbetsmarknadens parter	3	3	3	4,5	4,5	4,5	4,5

*Källa:* Arbetsmiljöverkets regleringsbrev 2018–2024.

Anm.: Statsbidraget till arbetsmarknadens parter behandlas i avsnitt 3.14.9.



### **3.8.4 Myndigheterna avsätter olika mycket resurser för arbetet, vilket får effekter för samverkan**

Arbetet mot arbetslivskriminalitet sker inte enbart inom ramen för samverkan utan även, i större eller mindre utsträckning, i myndigheternas egna så kallade linjeverksamheter. Flera myndigheter använder också långt mer resurser för uppdraget än vad som följer av det statliga anslaget, däribland Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Delegationens intryck är att det i stor utsträckning skiljer sig åt mellan myndigheterna hur mycket resurser som avsätts för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Vissa myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen, har på senare tid kommit att avsätta allt mer resurser för regeringsuppdraget. Hos andra myndigheter, däribland Migrationsverket, är det delegationens intryck att det finns en stor potential att bidra i samverkan och att upptäcka olika former av arbetslivskriminalitet, men att verksamheten hittills har avsatt relativt knappa resurser för arbetet. Delegationens bild är att det finns ett utbrett önskemål om att myndigheten i större utsträckning ska arbeta med dessa frågor. Flera som delegationen har träffat har pekat på dels att Migrationsverket har viktig information som kan vara till stöd för andra myndigheters arbete, dels att den information som genereras i samband med myndighetsgemensamma kontroller kan ligga till grund för ytterligare åtgärder inom Migrationsverket.

Det finns vidare vad delegationen erfar ingen uttalad minimibemanning vid AKC. I sammanhanget kan nämnas att AKC i region Nord hittills har samordnats av Polismyndigheten i stället för av Arbetsmiljöverket, då bemanning för detta inte har funnits hos Arbetsmiljöverket. I Göteborg har samordning skett av både Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten. Delegationens intryck från intervjuerna är vidare att kansliet och den nationella samordningen för uppdraget har varit bemannat med för få personer. Som framgår ovan håller dock Arbetsmiljöverket för närvarande på att skala upp sin bemanning av uppdraget genom att bland annat anställa samordnare mot arbetslivskriminalitet i respektive region som påbörjade sitt arbete i november 2023. I sammanhanget bör nämnas att myndigheten har haft två nationella samordnare för regeringsuppdraget som lämnat myndigheten under 2023. Tills vidare är en tillförordnad nationell samordnare tillsatt och utöver detta har det tillsatts ytterligare resurser för att säkra regeringsuppdragets framdrift.

Delegationens intryck är att regionkoordinatorerna mot människohandel gör ett viktigt arbete vid AKC, men att resurserna för detta är mycket knappa, samt att det kan diskuteras vilka uppgifter som faktiskt ska ankomma på regionkoordinatorerna respektive övriga myndigheter. Se vidare i avsnitt 3.13.4 om regionkoordinatorernas roll.

Delegationen har också fått en bild av att det är stor konkurrens mellan olika insatser inom Polismyndigheten vilket gör att det ibland kan vara svårt att få tillgång till operativa resurser för arbetsplatskontroller. Delegationens intryck är att Polismyndigheten är väl bemannad för uppdraget på nationell nivå, men skulle kunna behöva mer regionala resurser för uppdraget än vad som är fallet i dag.

En synpunkt som har framkommit till delegationen i arbetet med detta betänkande är att flera av de utbetalande myndigheterna har fått minskade anslag, samtidigt som uppdraget om samverkan om arbetslivskriminalitet och närliggande uppdrag, såsom omfattningsstudier och samverkan mot organiserad brottslighet, genererar fler ärenden och tar mer resurser i anspråk, vilket kommer att påverka myndigheternas förutsättningar att utföra sina uppdrag. Ett perspektiv som har framhållits är därför att det vore önskvärt, om regeringen vill att alla myndigheter ska satsa mer för att värna välfärdssystemet och motverka den brottslighet som på sikt är systemhotande, att tillföra extra medel och att öronmärka dessa för det arbetet och än tydligare följa upp det.

Att myndigheterna har olika ambitionsnivå och bemanning för uppdraget samt att det har saknats ett tydligt ledarskap och ägarskap för regeringsuppdraget (se närmare om detta ovan) har enligt delegationens intryck lett till en frustration där vissa aktörer upplever att arbetet fortskrider alltför långsamt. I vissa fall har detta lett till att andra myndigheter, i avsaknad av tydligt ledarskap, själva tagit en mer framträdande roll. Vissa andra kan ibland uppleva att det snarare går för fort när det kommer till beslutsfattande och att vissa myndigheter av storleksmässiga skäl eller på grund av sin myndighetskultur tar stor plats och forcerar arbetet på så sätt att det inte finns utrymme för eftertanke eller plats för samtliga myndigheters synsätt.

## Myndigheterna efterfrågar mer resurser till rättskedjan

De myndigheter som deltar i samverkan mot arbetslivskriminalitet har vid fyra tillfällen publicerat en gemensam lägesbild, i syfte att ge en uppdaterad bild av hur problematiken ser ut, att belysa sårbarheter hos de samverkande myndigheterna samt att lämna rekommendationer. I den senaste lägesbilden, som gäller för 2021, efterfrågar de samverkande myndigheterna mer resurser till myndigheterna i hela rättskedjan. Detta då de bedömer att det krävs för att kunna omhänderta det ökande antal ärenden som kontrollerna genererar. Många ärenden är komplicerade och i dag finns enligt myndigheterna en risk för att företag läggs ned innan kontroller och utredningar är slutförda, samtidigt som företrädarna skapar nya verksamheter.<sup>68</sup>

### 3.8.5 Den myndighetsgemensamma organisationen kan utvecklas ytterligare

**Delegationens bedömning:** Delegationens bedömning är att den organisationsskiss myndigheterna har tagit fram över lag framstår som lämplig. Det finns dock flera delar av organisationen som bör utvecklas ytterligare, framför allt när det gäller strategisk styrning och stöd. Kansliet hos den samordnande myndigheten bör stärkas. Arbetet skulle vidare kunna underlättas av att myndigheterna gemensamt beslutar om att tydliggöra roller, ramar och resurser för arbetet, inklusive en överenskommen minimibemanning för vissa delar av regeringsuppdraget.

**Skälen för delegationens bedömning:** Viktiga faktorer vid myndighetssamverkan är de rutiner och den organisation som etableras för att praktiskt kunna bedriva samverkan. Delegationen bedömer att myndigheterna har tagit fram en organisationsskiss som över lag framstår som lämplig. Den organisation som tidigare fanns på plats har under relativt kort tid ställts om med anledning av det senaste regeringsuppdraget med etablering av regionala styrgrupper och AKC. Samtidigt finns områden som enligt delegationens mening kan utvecklas ytterligare och delar i organisationen som borde få större utrymme, framför allt när det kommer till strategisk styrning och stöd.

<sup>68</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 8.

Enligt delegationen ska vikten av att generaldirektörerna regelbundet träffas inte underskattas, bland annat när det gäller frågans framdrift samt förutsättningarna att ge generella direktiv för verksamheten och att fatta mer principiella beslut kring samarbetet. Så har det dock inte sett ut på senare tid. Det framstår vidare som ändamålsenligt med nationella funktioner för övergripande styrning och stöd, men dessa bör enligt delegationens mening förstärkas ytterligare. Det finns ett starkt önskemål från flera aktörer om att den kanslifunktion som finns hos Arbetsmiljöverket utökas med fler personer för såväl samordning av uppdraget som stöd för myndighetssamverkan när det gäller till exempel uppföljning och analys. Delegationen instämmer i att detta skulle vara positivt både för samarbetet myndigheterna emellan och för arbetet mot arbetslivskriminalitet i sin helhet. En liknande slutsats drogs i promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*.<sup>69</sup>

Delegationen bedömer att den samordnande myndigheten behöver inrätta ett kansli som på ett annat sätt än i dag kan stå för mötesförberedelser, koordinering, uppföljning och återrapportering. Ett sådant kansli skulle kunna vara myndighetsgemensamt. Delegationen bedömer dock att det inte i dag finns förutsättningar att inrätta ett verkligt myndighetsgemensamt kansli. Däremot är det viktigt att kansliet uppfattas värna samverkan och alla de ingående myndigheternas intressen. Här finns det möjlighet att inspireras av det kansli som inrättats kopplat till samverkan mot organiserad brottslighet, se närmare i avsnitt 3.16. I sammanhanget kan nämnas att det i våra nordiska grannländer finns långt större resurser för analys och kunskapsförhöjande insatser, vilket delegationen har belyst närmare i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8). Ett förstärkt kansli hos den samordnande myndigheten med möjlighet att bistå kunskapsförhöjande med analys och metodstöd, skulle kunna vara ett sätt att bidra till att täcka detta behov, se närmare i avsnitt 3.11.

När det gäller resurser är det delegationens bedömning att arbetet skulle kunna underlättas av en överenskommen minimibemanning för vissa delar av regeringsuppdraget, kanske särskilt i vilken utsträckning deltagande ska ske vid AKC. Arbetet skulle även kunna underlättas av att de olika myndighetsgemensamma gruppernas roller tydliggjordes ytterligare. I detta avseende kan lärdomar dras från den

---

<sup>69</sup> Ds 2021:1, s. 63.

norska styrningsmodellen,<sup>70</sup> där man mellan de deltagande myndigheterna gemensamt har beslutat om en styrningsmodell i syfte att tydliggöra roller, ramar och resurser för arbetet. Den norska styrningsmodellen innehåller detaljerad information om bland annat organisation, kompetens, resurser, grundbemanning och geografiskt ansvarsområde för de norska så kallade a-krimcentren. Enligt de deltagande norska myndigheterna har styrningsmodellen underlättat prioritering och samordning mellan myndigheterna. Delegationen bedömer att en liknande överenskommelse myndigheterna emellan skulle kunna bidra till att ge tydliga ramar till stöd för myndigheternas samverkan. I sammanhanget kan nämnas att även de ursprungliga nio myndigheterna som ingår i samverkan mot organiserad brottslighet träffade en överenskommelse som behandlar beslutsordning med mera.<sup>71</sup> Se närmare om delegationens bedömningar och förslag avseende regeringens styrning av myndigheternas arbete i avsnitt 3.18.

## 3.9 Myndighetsgemensamma kontroller

### 3.9.1 Närmare om begreppet kontroll

Begreppet kontroll både används och uppfattas på olika sätt och det kan inkludera en rad olika åtgärder. Begreppet diskuteras bland annat i betänkandet *Det ska vara lätt att göra rätt – åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* (SOU 2014:16), liksom i promemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13).<sup>72</sup> I dessa utredningar anges en bred definition där man med kontroll avser förebyggande och upptäckande åtgärder i hela besluts- och tillsynsprocessen. Kontroll är således ett brett begrepp och en del i hela handläggnings- och beslutsprocessen, fram till och med eventuella efterkontroller. Bland annat då begreppet återfinns i regeringssuppdraget och delegationens direktiv bedömer delegationen att det är ett relevant begrepp att använda i detta betänkande. Delegationen ansluter sig till den breda definition av begreppet som använts i föregående utredningar, och vill understryka att det inne-

---

<sup>70</sup> Arbeitstilsynet m.fl. (2021) och Arbeitstilsynet m.fl. (2022).

<sup>71</sup> Polismyndigheten (2009).

<sup>72</sup> Jfr SOU 2014:16, s. 71 f., och Ds 2022:13, s. 66 f.

fattar till exempel administrativa åtgärder på distans, så kallade skrivbordskontroller.<sup>73</sup>

### 3.9.2 Kontrollurval

De myndighetsgemensamma kontrollerna har historiskt sett föregåtts av ett arbete där risker bedömts nationellt på branschnivå. I samband med etableringen av den nya organisationen med regionala center mot arbetslivskriminalitet har delegationen uppfattat att det också tydligare ska finnas regionala strategiska perspektiv till grund för kontrollerna. Planering för konkreta kontrollobjekt sker sedan regionalt, i regel vid beredningsmöten där respektive myndighet tar med sig tips på potentiellt intressanta objekt till AKC som respektive myndighet sedan får ta ställning till. Det kan ibland förekomma att myndigheterna av olika anledningar vill rikta in sig på ett visst geografiskt område där man vill hitta objekt att kontrollera. Det bestäms sedan gemensamt vilka objekt som ska kontrolleras. Det är framför allt Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket som bidrar med förslag på kontrollobjekt. Delegationens bild är att många andra myndigheter upplever att de inom respektive myndighet har mycket relevant information som de skulle kunna bidra med, men som de i dag inte kan dela (se närmare om detta nedan i avsnitt 3.9.5). Delegationen har fått bilden av att Skatteverket har tillgång till värdefull information till grund för riskurval men inte ser att man har rättsliga möjligheter att dela denna information med övriga myndigheter. Generellt finns en frustration gällande att urvalet för kontroller skulle kunna bli mycket mer träffsäkert om myndigheterna hade bättre möjligheter att utbyta information med varandra.

Till grund för kontrollurvalet ligger bland annat om man kan se att det ger ett mervärde att flera myndigheter tillsammans kontrollerar objektet snarare än den enskilda myndigheten. De tips som kommer in är mer eller mindre bearbetade i den meningen att myndigheten innan diskussionen med övriga myndigheter har arbetat med att verifiera om tipset kan vara relevant för en myndighetsgemensam kontroll. Vissa myndigheter tar direkt med sig så gott som alla tips till grund för potentiella kontroller medan andra bearbetar dem

---

<sup>73</sup> Vissa myndighetsföreträdare förespråkar att i stället för kontroller tala om "åtgärder" inom ramen för samverkan för att även inkludera brottsförebyggande verksamhet.

mer innan de tas upp för diskussion. Jämställdhetsmyndigheten pekar på att det finns bra exempel på ärenden och inspektioner där ett fördjupat förarbete har gjorts och där samtliga inblandande inspekterande myndigheter har informerats om slutsatserna av förarbetet. Myndigheten efterlyser dock att metoder och rutiner tas fram för att det i högre utsträckning ska kunna genomföras en mer systematisk tipshanteringsprocess till grund för kontrollurvalen. Även Polismyndigheten lyfter fram att det behöver göras ett bättre förarbete så att det kan göras mer träffsäkra kontroller där de flesta myndigheterna kan bidra.

### 3.9.3 Genomförande av kontroller

När själva kontrollerna ska utföras tar varje myndighet utgångspunkt i sitt eget regelverk och hur myndighetens egen kontrollverksamhet är organiserad. Det innebär bland annat att det för vissa myndigheter finns en verksamhet för fältkontroller att utgå från. Detta gäller i huvudsak Polismyndigheten, Arbetsmiljöverket och Skatteverket och det är också dessa myndigheter som i huvudsak deltar vid fysiska kontroller av arbetsplatser, även om fler myndigheter har börjat delta vid fysiska arbetsplatsinspektioner. På plats vid en fysisk arbetsplatskontroll agerar varje myndighet utifrån de befogenheter och det uppdrag respektive myndighet har. Med andra ord sker alltså flera olika kontroller parallellt, till exempel en arbetsmiljöinspektion, en kontroll av kassaregister och personalliggare och en utlänningskontroll. Kanske uppkommer i samband med kontroller även misstanke om brottslighet eller andra regelöverträdelser. Delegationens intryck är att arbetet vid fältkontrollerna i allmänhet bedrivs på ett välfungerande sätt. Flera påpekar dock att det finns utrymme för förbättring särskilt när det gäller att beivra människohandel och människoexploatering, se närmare i avsnitt 3.13.

Vissa andra myndigheter använder i stället andra sätt för att utföra kontroller. Det handlar huvudsakligen om kontroller av olika typer av dokumentation, så kallade skrivbordskontroller. I mån av tid deltar även regionkoordinatorer vid de myndighetsgemensamma fysiska arbetsplatskontrollerna. Arbetsförmedlingen har under 2023 skalat upp sin kontrollverksamhet, bland annat i syfte att i högre utsträckning kunna delta vid fysiska arbetsplatskontroller. Migra-

tionsverket finns oftast tillgängliga på distans för att svara på frågor via telefon och e-post. Det har även hänt att Migrationsverket har deltagit fysiskt vid själva arbetsplatskontrollen även om det hör till ovanligheterna. Enligt vad delegationen erfar har deltagande vid de fysiska kontrollerna hittills främst skett i syfte att se och lära, och det pågår en diskussion om huruvida Migrationsverket ska utöka sitt deltagande, där faktorer som diskuteras bland annat är om myndigheten i sådant fall behöver ett tydligare mandat för detta.

### 3.9.4 Efterarbete och uppföljning av kontroller

Efter fältkontrollen arbetar respektive myndighet vidare med det som har uppmärksamrats vid kontrollen och som behöver vidare hantering. När beslut väl har fattats, vilket kan ta olika lång tid beroende på myndighet och typ av ärende, är de typiskt sett offentliga. Sådan information kan vara intressant för andra myndigheters kontrollarbete men kan i vissa fall inte delas förrän ärendet är klart och beslut fattat, vilket i vissa fall kan ta lång tid. Delegationens intryck är att arbetet med regeringsuppdraget hittills framför allt har varit fokuserat på genomförande av fysiska arbetsplatskontroller. Delegationens bild är också att informationen om vad som har framkommit vid kontrollerna till de myndigheter som inte har deltagit ibland är bristfällig, vilket gör det svårt att göra tillfredsställande kontroller för övriga myndigheter som inte arbetar operativt med arbetsplatskontrollen. Det har även varit lite fokus på efterföljande åtgärder samt att följa kontrollobjektet över tid. Ekobrottsmyndigheten framför att fokus behöver förflyttas mot att information från kontroller omhändertas av samverkande myndigheter så att större ärenden kan upparbetas enskilt av en myndighet eller tillsammans med andra myndigheter som omfattas av regeringsuppdraget och att arbetet mot arbetslivskriminalitet på så sätt blir större än de fysiska arbetsplatsinspektionerna och innefatta en ökad förmåga att fortsätta med respektive myndighets linjearbete.

Myndigheterna har tidigare månadsvis rapporterat in åtgärder till kanslifunktionen för myndighetssamverkan vid Arbetsmiljöverket men gör inte längre det (se närmare i avsnitt 3.7.5). Vissa som delegationen har intervjuat uppger att man skulle önska en tydligare resultatuppföljning som fokuserar mindre på kvantitet i form av



antalet utförda kontroller. Flera aktörer uttrycker att det skulle vara värdefullt att ”märka” ärendena internt i respektive myndighet för att kunna följa dem långsiktigt i syfte att uppskatta den totala effekten av insatsen över tid. Delegationens bild är att eftersom varje myndighet rapporterar in sitt eget resultat är det svårt att göra uppskattningar av de samlade resultaten och hur träffsäkra kontrollerna är. Den generella bilden baserat på de intervjuer delegationen har haft är ändå att kontrollerna har blivit mer träffsäkra i den meningen att fler kontroller resulterar i myndighetsbeslut.

### **3.9.5 Möjligheterna att utbyta information är fortsatt en stor utmaning**

De samverkande myndigheterna har under en längre tid lyft fram att möjligheterna till informationsutbyte dem emellan är ett hinder för samverkan. Bland annat understryks detta i den lägesbild som de samverkande myndigheterna gemensamt har publicerat.<sup>74</sup> Det är också något som har framkommit på ett tydligt sätt i samband med de intervjuer som delegationen har genomfört.

#### **Frågan om informationsutbyte har belysts i flera utredningar**

I Sverige gavs 2021 en utredning i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Utredningen slutredovisades i juni 2022<sup>75</sup> och föreslog bland annat att en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet införs i OSL. Innebörden är att sekretess inte hindrar att uppgifter som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Bestämmelsen innebär också att uppgifter ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ (se närmare om utredningens förslag i avsnitt 3.3.2).

Utredningen har remitterats. Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet och arbetet med en lagrådsremiss pågår.<sup>76</sup> När det

---

<sup>74</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 8.

<sup>75</sup> Ds 2022:13.

<sup>76</sup> Svar på skriftlig fråga 2023/24:177.

gäller förslaget om införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse är de flesta remissinstanser positiva, medan några instanser är kritiska, bland andra Justitiekanslern och Integritetsskyddsmyndigheten. Delegationen har lämnat ett remissvar och är huvudsakligen positiv till förslagen som lämnas, bland annat om att införa en ny generell sekretessbrytande bestämmelse. Delegationen understryker i remissvaret vikten av att myndigheterna ges möjlighet att utbyta den information de behöver för ett effektivt myndighetsgemensamt arbete och att regelverket inte hindrar ett ändamålsenligt utbyte av uppgifter. Delegationen lämnar bland annat synpunkten att det i den fortsatta beredningen bör övervägas hur detta kan säkerställas på ett ännu tydligare sätt. Delegationen har i tidigare betänkanden gjort bedömningen att den fortsatta beredningen av ärendet bör hanteras skyndsamt för att myndigheterna ska få förutsättningar att bedriva ett effektivt tillsynsarbete i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet. Att stärka möjligheterna till informationsutbyte skulle inte minst underlätta arbetet för de regionala centren mot arbetslivskriminalitet.

Regeringen beslutade i oktober 2023 om en ny utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.<sup>77</sup> En särskild utredare ska överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt OSL jämföras med myndigheter. Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bland annat ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten.

I oktober 2023 överlämnades vidare betänkandet *Informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel* (SOU 2023:69). I betänkandet föreslås bland annat att ett antal statliga myndigheter ska bli skyldiga att både på eget initiativ och på begäran lämna ut uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ är avsedd att få till stånd ett ökat informationsflöde av uppgifter som myndigheterna uppmärksammar i sitt ordinarie arbete om till exempel begångna brott, brottsplaner eller nya brottsupplägg. I vissa situationer kan det finnas skäl att avstå från att lämna ut en uppgift. En myndighet kan därför efter

---

<sup>77</sup> Dir. 2023:146.

en intresseavvägning avstå från att lämna ut en uppgift om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

### *Utmaning i fråga om uppgifter från banker*

Möjligheten att begära in uppgifter på underrättelsestadiet från banker och andra finansiella företag är i dag i princip begränsad till uppgifter som rör penningtvätt och finansiering av terrorism.<sup>78</sup> Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket har påtalat ett angeläget behov av att få tillgång till finansiella uppgifter från finansiella företag i underrättelsearbetet. Detta framkommer i en kartläggning som har genomförts av Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter. Utredningen beskriver bland annat att de brottsbekämpande myndigheterna är i behov av inhämtning av finansiell information i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det kan handla om att ett kontoutdrag kan ge indikationer om arbetslivskriminalitet om det syns regelbundna kontantuttag på månadsbasis eller löneutbetalningar som direkt studsar tillbaka till ursprungskontot. När det kommer till förfaranden som inkluderar människohandel och människoexploatering är det ofta en förutsättning för den kriminella verksamheten, som i vissa fall även styrs från andra länder, att pengar överförs för att betala för resor och logi, vilket gör att inhämtning av transaktionsuppgifter kan vara avgörande för att planera mot vilka företag som myndighetssammansatta kontroller ska riktas i avsikt att upptäcka eller avbryta den här typen av grov brottslighet. Utredningen föreslår därför att en uppgiftsskyldighet förs in i de så kallade rörelselagarna som innebär att de nyss nämnda myndigheterna kan begära in finansiella uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer.

---

<sup>78</sup> SOU 2023:69, s. 30.

## Särskilda möjligheter till informationsutbyte vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

För samverkan mot organiserad brottslighet gäller lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, som möjliggör för myndigheter att i vissa fall trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Lagen gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. I propositionen exemplifieras att den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet är ett exempel på en sådan samverkan som avses med lagen. Det anges dock att även annan samverkan mellan myndigheter kan omfattas.<sup>79</sup>

I en förordning anges vilka myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter enligt lagen. I förordningen återfinns flertalet av de myndigheter som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet, dock inte Jämställdhetsmyndigheten. I samband med intervjuerna som delegationen har genomfört i uppdraget med att följa upp och analysera samverkan mot arbetslivskriminalitet har det framkommit att det föreligger olika syn mellan de myndigheter som samverkar om arbetslivskriminalitet om huruvida lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är möjlig att tillämpa även vid samverkan mot arbetslivskriminalitet. Det är tydligt att lagen tolkas olika av myndigheterna i samverkan och att det finns delade meningar om lagen alls är tillämplig på samverkan mot arbetslivskriminalitet och om den är det, i vilken utsträckning lagen regelmässigt kan användas inom ramen för samverkan mot arbetslivskriminalitet. Inte alla myndigheter som deltar i samverkan mot arbetslivskriminalitet deltar i samverkan mot organiserad brottslighet (se närmare om denna samverkan i avsnitt 3.16) och upplever inte heller att de har i uppdrag att bekämpa organiserad brottslighet. Andra myndigheter menar att lagen bör kunna tillämpas även på samverkan mot arbetslivskriminalitet, och så har också skett i region nord.

Arbetslivskriminalitet är ett brett begrepp som omfattar även sådant som inte är brottsligt, till exempel systematiska regelöver-

---

<sup>79</sup> Prop. 2015/16:167 s. 27 f.

trädelser.<sup>80</sup> Arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet är dock till viss del överlappande begrepp. Arbetslivskriminella upplägg är även en inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Även om lagen skulle kunna tillämpas i vissa fall inom samverkan mot arbetslivskriminalitet, löser det enligt delegationens mening inte alla utmaningar med informationsutbyte som myndigheterna upplever i samverkan mot arbetslivskriminalitet. Det finns alltså ett starkt behov av ytterligare möjligheter till informationsutbyte myndigheterna emellan för att arbetet med inte minst myndighetsgemensamma kontroller ska kunna ske på ett effektivt sätt.

### 3.9.6 Arbetet med myndighetsgemensamma kontroller fungerar generellt sett väl men behöver utvecklas i vissa avseenden

**Delegationens bedömning:** Antalet myndighetsgemensamma kontroller har ökat och planeringen och utförandet av dessa har generellt sett förbättrats. Arbetet skulle underlättas väsentligt av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheterna. Uppföljningen av kontrollerna bör utvecklas.

**Skälen för delegationens bedömning:** Antalet myndighetsgemensamma kontroller fortsätter att öka. Det är delegationens intryck att planering och genomförande av de fysiska myndighetsgemensamma kontrollerna fungerar relativt väl, även om det finns ett stort utrymme för förbättring rörande arbetskraftsexploatering, se avsnitt 3.13. Många som delegationen har intervjuat vittnar också om att kontrollerna är allt mer träffsäkra i den meningen att de leder till allt fler åtgärder från myndigheternas sida. Möjligheterna att utbyta information är fortsatt en stor utmaning som gör det svårare att bedriva ett effektivt tillsynsarbete. Det finns vidare enligt delegationens intryck en möjlighet att bättre omhänderta den information som framkommit vid de fysiska arbetsplatskontrollerna. Det handlar dels om att överföra informationen till de myndigheter som inte har deltagit fysiskt, dels om att följa kontrollobjekt över tid och göra fördjupade kontroller. Här finns även en stor variation regionalt gällande hur resultaten från de fysiska kontrollerna följs upp. Denna

<sup>80</sup> Jfr SOU 2022:36, s. 55 f.

fråga är även nära sammankopplad med målet för myndighetssamverkan, som främst kan sägas ha varit att öka antalet myndighetsgemensamma kontroller, se närmare i avsnitt 3.7.

### 3.10 De regionala centren mot arbetslivskriminalitet

Som framgår ovan har regeringen beslutat att det ska inrättas regionala center mot arbetslivskriminalitet. Enligt uppdraget ska samlokalisering ske vid de regionala underrättelsecentren som redan finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Av regeringsuppdraget framgår att de regionala centren ska fungera som nav för myndigheterna avseende planering, genomförande och uppföljning av gemensamma aktiviteter, med fokus på myndighetsgemensamma kontroller. Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket skulle senast den 30 juni 2022 inrätta minst två regionala center mot arbetslivskriminalitet, varav minst ett i en storstadsregion. Totalt skulle sju center vara inrättade inom ramen för uppdraget. Övriga center skulle inrättas så snart som möjligt, dock senast vid utgången av 2023. Myndigheterna ska dock kunna delta i centrens verksamhet redan från start.

Regionala center mot arbetslivskriminalitet kan, enligt regeringen, möjliggöra att arbetet med gemensamma kontroller ges en varaktig struktur och stärks, då möjligheterna till gemensam planering, utförande och uppföljning av kontroller förbättras. I regeringsuppdraget betonas vidare att en förstärkt regional närvaro i arbetet mot arbetslivskriminalitet kan möjliggöra förbättrade kontakter med regionala aktörer, såsom företag, kommuner och lokala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer,<sup>81</sup> och kan bidra till ökad synlighet av myndigheternas arbete.

I juni 2022 inrättades de första två regionala centren mot arbetslivskriminalitet (AKC) i Göteborg och Umeå. Dessa center har etablerats i samma lokaler som Polismyndighetens regionala underrättelsecenter, som redan arbetar mot organiserad brottslighet. I juni 2023 öppnades ytterligare ett center i Norrköping och resterande center öppnades under hösten 2023.

---

<sup>81</sup> I regeringsuppdraget anges att samrådet med arbetsmarknadens parter ska vidareutvecklas såväl regionalt som nationellt, se närmare i avsnitt 3.14.

Centren i Umeå och Göteborg är pilotverksamheter och styrningen från nationell nivå har inte innehållit närmare beskrivningar om hur arbetet ska gå till utan hur arbetet ska utföras har varit upp till de olika regionerna att arbeta fram.<sup>82</sup>

Regeringsuppdraget får anses ha kommit relativt sent i förhållande till när de två första centren skulle vara etablerade. Detta har lett till att myndigheterna har behövt agera mycket skyndsamt när det gäller att lösa ut frågor om lämpliga lokaler och bemanning med mera.<sup>83</sup>

### 3.10.1 AKC har stor potential men det finns flera utmaningar

**Delegationens bedömning:** Delegationen bedömer att de regionala centren mot arbetslivskriminalitet har potential att göra stor skillnad i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Verksamheten skulle kunna underlättas av en gemensam plattform där myndigheterna kan dela information med varandra, även om delegationen bedömer att värdet av en sådan är begränsat om inte myndigheternas möjligheter att utbyta information med varandra utökas.

**Skälen för delegationens bedömning:** De regionala centren har nyligen etablerats, de sista så sent som i december 2023. Det är bland annat mot denna bakgrund svårt att i detta skede kunna uttala sig på ett säkert sätt om denna verksamhet. Delegationen har dock följt etableringen och har gjort studiebesök hos AKC väst och nord och bedömer ändå att det är möjligt att göra vissa iakttagelser av verksamheten så här långt.

Att etableringen av AKC har behövt ske skyndsamt har inneburit vissa utmaningar, vilka beskrivs närmare nedan. Delegationen vill dock framhålla att de personer som delegationen har träffat ger ett samstämmigt intryck av att inrättandet av AKC har stor potential att göra skillnad i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Flera vittnar om att det faktum att myndigheterna fysiskt befinner sig tillsammans i grunden är mycket positivt. Det ger inte bara en större möjlighet till informations- och kunskapsutbyte och förståelse för de olika myndigheternas respektive verksamhet utan också till ett bättre samarbete i grunden och i förlängningen sannolikt ett bättre resultat. Vid inter-

<sup>82</sup> Arbetsmiljöverket (2022b).

<sup>83</sup> Arbetsmiljöverket (2022a).

vjuerna har det framkommit att det redan i dag är möjligt att se en högre aktivitet gällande kontroller och övriga åtgärder på de platser där AKC finns jämfört med övriga delar av landet. AKC kan bidra till att ge en regional lägesbild som är svår att fånga nationellt och kan vara en regional knutpunkt för att samla aktörer i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Delegationens bild är dock att det har funnits en frustration över att de två första centren, som i och för sig har varit pilotprojekt, inte har haft riktlinjer för arbetet utan i hög utsträckning fått ”uppfinna hjulet själva”. Delegationens intryck är även att det finns en rädsla för att detta skulle kunna leda till alltför stora regionala skillnader, där bristen på nationell styrning skulle kunna leda till att verksamheten bedrivs alltför olika i de olika regionerna. En lärdom inför etableringen av övriga AKC har varit att se till att en regional styrgrupp finns på plats i förväg, något som inte hanns med när de två första centren etablerades.

Vid AKC i Göteborg och Umeå har myndigheterna hittills träffats gemensamt på plats en dag i veckan. Vissa myndigheter bemannar centret mer än så, i nuläget framför allt Polismyndigheten. Polismyndigheten lyfter fram närvaron vid centret och samordnarrollen som avgörande för arbetet vid AKC. Avsikten är även att Arbetsmiljöverket ska ha en samordnare på heltid per AKC som ska tillbringa delar av arbetstiden där. Det finns dock ingen bestämd minimibemanning, vilket kan upplevas som frustrerande (se närmare om detta och delegationens bedömning i detta avseende i avsnitt 3.8). Vissa beskriver att centret hittills kan sägas fungera mer som ett mötesforum än en gemensam arbetsplats, även om det sker en utveckling där man är på väg mot det senare. I detta sammanhang kan dock noteras att de lokaler delegationen har besökt i Umeå och Göteborg är relativt små, vilket kan påverka möjligheterna för flera myndighetsföreträdare att sitta där gemensamt i större utsträckning. Vid de veckovisa mötena diskuteras bland annat inkomna tips och planering av kommande åtgärder. En svårighet i arbetet har varit möjligheterna att utbyta information om tips (se närmare i avsnitt 3.9.5 samt i kapitel 4). Ytterligare utmaningar har varit relativt hög personalomsättning och introduktion av nya medarbetare.

Arbetet försvåras även av ett, enligt delegationens mening, relativt stort antal praktiska problem varav vissa förefaller vara av relativt grundläggande natur när det gäller förutsättningarna för att verk-



samheten ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Myndigheterna har till exempel haft svårt att ha digitala möten mot bakgrund av olika digitala mötesplattformar och interna säkerhetsföreskrifter. Eftersom lokalerna för AKC finns i anslutning till Polismyndighetens lokaler har det även förekommit praktiska problem med tillträde till lokalerna för övriga myndigheter. Något som enligt delegationens mening har försvårat arbetet är inte minst att det inte finns praktiska möjligheter att arbeta med dokument på en gemensam plattform. Att arbetet praktiskt inte fungerar optimalt kan till exempel illustreras av hur arbetet vid AKC i Göteborg har bedrivits. Respektive myndighet har där att ansvara för att bereda sitt eget tips och därefter sätta in det i fysiska pärmar på AKC. I praktiken delas dock inte tips av Skatteverket mot bakgrund av sekretessregelverket. Alla respektive myndighetsföreträdare måste sedan ta sig till centret före aktuellt möte för att ta del av tipset i pärmen för att kunna bedöma om det är relevant. Många som delegationen har träffat vittnar om att en gemensam plattform för att dela information skulle underlätta det myndighetsgemensamma arbetet. Mot denna bakgrund skulle det kunna övervägas att ge en myndighet, till exempel den samordnande myndigheten, i uppdrag att ta fram en sådan plattform. Samtidigt bör det beaktas att myndigheterna även inom ramen för en sådan har att iaktta gällande regelverk om offentlighet och sekretess, och att värdet av en sådan plattform möjligen är begränsat om inte myndigheterna får utökade möjligheter att utbyta information med varandra. Se närmare om myndigheternas informationsutbyte i avsnitt 3.9.5.

### 3.11 Metodutveckling och integrering av metoder i den ordinarie verksamheten

**Delegationens bedömning:** Ett arbete med att ta fram ett metodstöd har påbörjats. Utvecklade metoder och arbetssätt tillvaratas i varierande utsträckning i respektive myndighets ordinarie verksamhet. Det finns en stor efterfrågan på utvecklade metoder och analyser till grund för myndigheternas arbete. Delegationen bedömer att det finns anledning till ytterligare insatser på detta område.

## Skälen för delegationens bedömning

### *Arbetet med ett nytt metodstöd pågår*

Som framgår ovan har myndigheterna under ett antal år haft regeringens uppdrag att utveckla metoder för myndighetsgemensam kontroll. I det senaste regeringsuppdraget anges att det ingår i uppdraget att ta fram ett behovsanpassat metodstöd för samarbete och informationsutbyte mellan samtliga myndigheter som ingår i samverkan. Det utvecklade metodstödet ska säkerställa att den information som finns hos de nio myndigheterna nyttjas på ett bättre sätt än i dag och att det informationsutbyte som i dag är möjligt används i större omfattning. Redan etablerade metoder för samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna ska, i den mån det är möjligt och lämpligt, nyttjas i framtagandet av metodstödet, till exempel de som finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Det anges vidare att myndigheternas arbetssätt särskilt ska utvecklas när det gäller arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.

Ett metodstöd togs fram i samband med tidigare regeringsuppdrag och reviderades 2020.<sup>84</sup> Dokumentet innehåller huvudsakligen ett metodstöd för operativ samverkan, det vill säga, om arbetet inför, under och efter kontroller. Det innehåller också information om gränsdragningen mot myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, om myndigheternas olika administrativa åtgärder, om vissa branscher samt om arbetskraftsexploatering och människohandel. Det gjordes därefter en ansats att ta fram ett uppdaterat metodstöd under 2022, under ledning av Skatteverket, som dock inte slutfördes mot bakgrund av oenighet om innehållet.

Den nationella styrgruppen lämnade i december 2022 direktiv till metodstodsgruppen att under ledning av Skatteverket ta fram ett nytt metodstöd.<sup>85</sup> Enligt direktiven ska metodstödet beröra hur samverkan kan förbättras avseende förarbete och urval, förutsättningar för operativt arbete samt uppföljning. Befintligt metodstöd kan användas som en del i underlaget för det nya utvecklade stödet. Det gruppen ska redovisa är:

---

<sup>84</sup> Skatteverket m.fl. (2020).

<sup>85</sup> Arbetsmiljöverket (2022c).

- En struktur för informationsinsamlingen för gemensam hantering av urvalsunderlag för myndighetsgemensamma insatser.
- Hur myndigheterna kan integrera skrivbordskontroller samt andra utredningsåtgärder som en naturlig del i arbetet.
- Hur myndigheterna kan utveckla arbetssättet kring komplexa fall, såsom exempelvis människohandel och arbetskraftsexploatering.
- En beskrivning av ett myndighetsgemensamt arbetssätt i frågan om hur myndigheterna ska agera och effektivt bemöta potentiella brottsoffer för människohandel och människoexploatering.
- En struktur för hur uppföljning (resultat) och utvärdering (effekt) av ärenden/objekt kan ske.

Enligt direktiven till metodstödsgruppen deltar Åklagarmyndigheten vid behov i den mån det skulle uppstå frågor som rör rättslig metodutveckling eller goda exempel avseende hur myndigheterna kan utveckla arbetssättet kring komplexa fall, såsom exempelvis människohandel och arbetskraftsexploatering.

Åtterrapporeringar av metodstödsgruppens arbete sker löpande till den nationella styrgruppen. Enligt vad delegationen erfar har metodstödsgruppen under hösten 2023 introducerat en så kallad ärendehanteringsfil och mall för åtterrapporering.

*Det finns ett stort behov av metodstöd men delade meningar om innehållet*

Mot bakgrund av de intervjuer delegationen har gjort, står det klart att det finns delade meningar om det tidigare metodstödet som togs fram 2020. Ett perspektiv som har framkommit vid intervjuerna är att metodstödet är bra och att värdet av att börja om på nytt med att ta fram ett metodstöd kan ifrågasättas. Enligt det perspektivet är det viktigare att i högre utsträckning sprida information om det befintliga metodstödet. Ett annat perspektiv som har framkommit är att det tidigare metodstödet i alltför hög utsträckning har bestått i att de enskilda myndigheterna har levererat egna inspel och att det inte finns någon gemensam bild av vad metodstödet ska innehålla. Delegationens intryck är att det finns delade meningar också om målsättningen för metodstödet och hur det ska användas. Ett perspektiv

som har framkommit vid intervjuerna är att metodstödet bör vara en enklare handbok för AKC om arbetet inför, under och efter kontrollerna. Ett annat perspektiv är att metodstödet också ska kunna ligga till grund för mer ingående uppföljning och analys samt att det ska ha ett bredare fokus än bara på kontroller, till exempel även på det förebyggande arbetet. Delegationen har dock mot bakgrund av intervjuerna fått intrycket att det finns ett starkt önskemål om ett uppdaterat metodstöd, inte minst från de personer som arbetar på AKC eller operativt med kontroller. En behovsbeskrivning till grund för arbetet med metodstödet har inhämtats från medarbetarna vid AKC.

*Utvecklade metoder och arbetssätt tillvaratas i varierande utsträckning i respektive myndighets ordinarie verksamhet*

Enligt regeringsuppdraget ska myndigheterna säkerställa att utvecklade metoder och arbetssätt tillvaratas i respektive myndighets ordinarie verksamhet, så att myndighetssamverkan fungerar effektivt och varaktigt. Enligt de intervjuer som delegationen har haft förefaller arbetet med att integrera metoder och arbetssätt i den ordinarie verksamheten ha kommit olika långt hos olika myndigheter, där vissa myndigheter har integrerat arbetet i sin ordinarie linjeverksamhet eller tagit fram nya interna rutiner medan andra inte har gjort det. Delegationens intryck är att bland de myndigheter som har kommit längst med denna fråga finns Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket, även om de sätt de arbetar på i sin verksamhet skiljer sig åt myndigheterna emellan (se närmare i avsnitt 3.8).

*Arbetet med metodstöd och analysarbete framstår som begränsat i relation till grannländerna*

Delegationen har i tidigare delbetänkanden lyft fram den forskning och analys av området som sker i våra nordiska grannländer. Ett exempel från Finland är Enheten för utredning av grå ekonomi inom Skatteförvaltningen. Enheten producerar och sprider information om grå ekonomi och bekämpningen av den. Avsikten är att effektivisera myndigheternas verksamhet och att stödja myndigheternas

övriga verksamhet.<sup>86</sup> Ett annat exempel kan nämnas från Norge. Där finns ett särskilt samarbetscenter mellan ett antal myndigheter (Politiet, Skatteetaten, Økokrim, Tolletaten, NAV och Arbeidstilsynet) under namnet NTAES.<sup>87</sup> Syftet med samarbetscentret är att underlätta utnyttjandet av den samlade analys- och underrättelseinformation som dessa myndigheter besitter i arbetet mot ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet. NTAES ska utarbeta ett kunskapsbaserat underlag för myndigheternas egna och myndighetsgemensamma prioriteringar. Detta ska bidra till att utveckla och genomföra effektiv och slagkraftig bekämpning av ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet.

I Sverige finns inte någon direkt motsvarighet till något av dessa organ. Delegationen har visserligen ett kunskapshöjande uppdrag, men det kan inte sägas motsvara det arbete som utförs av de ovan nämnda organen. Enligt delegationens mening framstår överlag analys- och utvecklingsarbetet hos myndigheterna rörande arbetslivskriminalitet som mycket begränsat i Sverige i dag. Flera myndigheter, däribland Polismyndigheten, har påtalat vikten av att bedriva ett kontinuerligt utvecklingsarbete inom ramen för samverkan mot arbetslivskriminalitet. Delegationen bedömer att det finns behov av ytterligare kunskapshöjande insatser i Sverige och att det skulle vara till stöd i myndigheternas arbete. Ett förstärkt kansli hos den samordnande myndigheten med möjlighet att bistå kunskapshöjande med analys och metodstöd, skulle kunna vara ett sätt att bidra till att täcka detta behov, se närmare i avsnitt 3.8.

### 3.12 Informationsinsatser

I regeringsuppdraget framgår att myndigheterna 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. När det gäller informationsinsatser särskilt riktade mot utsatta arbetstagare ska ett delsyfte med insatserna vara att samla erfarenhet kring hur insatser riktade till just

---

<sup>86</sup> SOU 2023:8, s. 267 f.

<sup>87</sup> SOU 2022:36, s. 220 f.

denna målgrupp kan genomföras löpande och på ett ändamålsenligt sätt. Myndigheterna ska också följa upp och utvärdera de gemensamma informationsinsatser som har genomförts för att stärka allmänhetens kunskap och förändra attityder.

Arbetet med fokus på att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer har byggt vidare på en kommunikationsinsats från 2021 som bestod av filmer och stillbilder bland annat i sociala medier, på tv och på bio. Budskapet var att låga priser på vissa tjänster kan indikera att människor utnyttjas. Konsumenter fick också veta hur de kan bidra till att stoppa arbetslivskriminalitet. De myndigheter som deltog i kommunikationsinsatserna utvecklade dessutom material i form av påhittade annonser med erbjudande av tjänster till otroligt låga priser (till exempel: ”Tvätta din bil för 29 kr”) som spreds via olika webbplatser. Den som klickade på annonsen kom till en webbsida på Arbetsmiljöverkets webbplats som handlade om vad arbetslivskriminalitet innebär och får för konsekvenser. Myndigheterna spred också filmer och budskap i sina egna sociala mediekanaler. Insatsen har utvärderats och 1 000 personer fick svara på frågor genom en webbenkät. Utvärderingen visade att budskapet uppfattades av de flesta.<sup>88</sup>

Myndigheterna påbörjade också uppdraget med att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns. Det har gjorts en kartläggning och målgruppsanalys som ska ligga till grund för fortsatt arbete med att ta fram en kommunikationsstrategi för att nå utsatta arbetstagare och utforma aktiviteter som är anpassade till dem. En extern kommunikationsbyrå har anlåtits i arbetet.

Kommunikationsinsatserna har under 2022 och 2023 finansierats av Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket, där Arbetsmiljöverket har stått för den större delen av budgeten.

---

<sup>88</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2022a) och Arbetsmiljöverket m.fl. (2023).

### 3.12.1 Det finns delade meningar bland myndigheterna om hur kommunikationsinsatserna bör genomföras

Delegationens intryck från de intervjuer som delegationen har genomfört är att det finns delade meningar om värdet av de gjorda kommunikationsinsatserna. Vissa menar att det är vedertaget att arbeta med kommunikationsbyråer i syfte att påverka allmänheten, att det har varit framgångsrikt här och att det är viktigt med ett långsiktigt perspektiv när det gäller arbetet med kommunikationsinsatser syftade till att påverka allmänheten. En annan bild som har framkommit är att kommunikationsinsatserna riktade mot allmänheten inte har varit kostnadseffektiva. Ett alternativ som vissa förespråkar är insatser riktade mot vissa riskbranscher eller att verka för att sprida mer information om arbetet via massmedia. Kommunikationsgruppens arbete förefaller ha varit föremål för relativt stor diskussion myndigheterna emellan. Samtidigt har företrädare för de myndigheter som huvudsakligen deltagit, däribland Arbetsmiljöverket, pekat på att det har varit svårt, både att få finansiering från flera myndigheter och att få personer som deltar i det praktiska arbetet när det gäller framtagandet av kommunikationsinsatser. Arbetsmiljöverket uppger att myndigheten har tolkat uppdraget så att samtliga deltagande myndigheter också ska stå för sin andel av kostnaden för insatserna, men att denna tolkning inte delas av samtliga deltagande myndigheter varför myndigheten önskar en tydligare styrning från regeringen i denna fråga.<sup>89</sup> Det förefaller även ha varit otydligt i vilken utsträckning kommunikationsgruppen har haft mandat att själv besluta om kommunikationsinsatserna, eller om de snarare ska ta fram ett förslag för beslut av den nationella styrgruppen. Sammantaget förefaller detta ha påverkat inte minst tidsplanen för kommunikationsinsatserna, särskilt vad gäller uppdraget att sprida information till utsatta arbetstagare.

Ett annat perspektiv som har framförts under de intervjuer delegationen har haft är att de insatser som ska riktas mot utsatta arbetstagare bör utformas i sin helhet av myndigheterna själva snarare än en extern kommunikationsbyrå. Vissa har pekat på att information bör tillhandahållas i samband med ett beslut från till exempel Migrationsverket, men också att information bör spridas genom myndigheternas hemsidor och andra forum. Insatserna bör vara målgruppsinriktade och präglas av enkelhet med information på flera språk.

---

<sup>89</sup> Arbetsmiljöverket (2023b), bil. 1, s. 3 f.

Företrädesvis bör samverkan med civilsamhällesorganisationer ske i detta arbete.

Vid sidan av arbetet med insatser till utsatta arbetstagare har Jämställdhetsmyndigheten tagit fram en broschyr på ett flertal olika språk med information om människohandel för alla ändamål som ska kunna delas ut på arbetsplatser.

Det finns enligt delegationens intryck en frustration bland många myndighetsföreträdare över att arbetet med att sprida information till utsatta går alltför långsamt. Detta kommer även till uttryck i den myndighetsgemensamma lägesbilden. Där framgår att myndigheterna anser att information om rättigheter och skyldigheter på arbetsmarknaden i Sverige behöver sammanställas på olika språk där det även framgår tydligt vart en utsatt person kan vända sig för stöd och skydd.<sup>90</sup>

I sammanhanget kan nämnas att delegationen har fått intrycket att massmedier har spelat en stor roll hittills när det gäller att uppmärksamma allmänheten och särskilda branscher på förekomsten av arbetslivskriminalitet.<sup>91</sup> Vissa aktörer som delegationen har haft kontakt med pekar på vikten av myndighetsgemensamma kontakter med media för att uppnå preventiva effekter i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

### 3.12.2 Informationen till utsatta arbetstagare behöver stärkas

**Delegationens bedömning:** Delegationen bedömer att myndigheterna har genomfört uppdraget i den del som handlar om informationsinsatser med fokus på att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer. Arbetet med informationsinsatser i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns har inte fullföljts. Delegationen bedömer att det finns ett fortsatt 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. Detta arbete bör intensifieras och bör även fortsatt samordnas av Arbetsmiljöverket.

<sup>90</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 9.

<sup>91</sup> I sammanhanget kan nämnas att det har publicerats ett flertal böcker på temat under senare år, däribland Alexandrova-Zorina (2023), Fyrk (2020), Klingberg Hjort och Martinsson (2021), Torp (2020) och Torp (2023).



**Skälen för delegationens bedömning:** Behovet av ytterligare åtgärder för att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet har påtalats vid ett flertal tillfällen av ett antal olika aktörer. När Riksrevisionen granskade svenska statens insatser mot exploatering av arbetskraft (se närmare i avsnitt 3.2.4) fastslogs att det saknas lättillgänglig information för utländsk arbetskraft om vilka rättigheter arbetstagare har i Sverige och att det saknas information om vart man kan vända sig för stöd om man utsätts för arbetskraftsexploatering. I betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) konstateras att det saknas lättillgänglig och samlad information om arbetskraftsinvandrares rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden. Enligt utredaren borde sådan information framför allt finnas hos Arbetsmiljöverket, Migrationsverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten. Utredaren föreslog att regeringen skulle ge i uppdrag åt dessa myndigheter att ta fram sådan nödvändig information.<sup>92</sup> Delegationen har i tidigare delbetänkanden gjort bedömningen att det finns behov av ytterligare åtgärder för att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.<sup>93</sup>

Som anges ovan har arbetet med en målgruppsanalys som ska ligga till grund för fortsatt arbete påbörjats av de myndigheter som ingår i regeringsuppdraget om samverkan mot arbetslivskriminalitet, men under hösten 2023 hade ännu inga kommunikationsaktiviteter riktade till denna målgrupp genomförts.

Det finns ett flertal exempel från andra länder rörande hur denna typ av informationsinsatser kan genomföras. Delegationen har i tidigare delbetänkanden lyft fram bland annat arbetet i Finland, där ett flertal olika aktörer arbetar med att sprida information till riskgrupper för arbetslivskriminalitet genom olika kanaler. Ett exempel är en mobilapplikation som lanserades under 2022. Ett annat exempel är en webbsida som går under namnet Info Finland där det finns information för den som flyttar till Finland. Där finns en särskild sida med information om arbetstagares rättigheter och skyldigheter samt vart arbetstagare som är utnyttjade på arbetsmarknaden kan

---

<sup>92</sup> SOU 2021:88, s. 207.

<sup>93</sup> SOU 2023:8, s. 297.

vända sig. Det finns också sidor särskilt om människohandel och tvångsarbete med information om vad som kännetecknar dessa brott och vart offer kan vända sig. Myndigheter och civilsamhälle har även tagit fram broschyrer som delas ut till exempel i samband med inspektioner. Närmare information om arbetet i Finland finns i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8). Andra goda exempel när det gäller arbete med att sprida information finns från till exempel Norge och har tidigare belysts av delegationen i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36). Ytterligare goda exempel från Belgien finns i avsnitt 6.5.2. Erfarenheter från andra länder visar på betydelsen av information som är målgruppsinriktad och finns på flera olika språk och i olika kanaler, till exempel fysiska broschyrer att dela ut i samband med kontroller såväl som information via hemsidor och mobilapplikationer. Erfarenheter från andra länder visar på vikten av att informationen sprids på ett effektivt sätt till målgruppen.

Mot bakgrund av att det myndighetsgemensamma arbetet med informationsinsatser till utsatta hittills inte har nått önskat resultat, finns enligt delegationens mening anledning att överväga om ytterligare åtgärder på området bör vidtas. I SOU 2021:88 framhölls att information till riskgrupper borde finnas framför allt hos Migrationsverket, Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten.<sup>94</sup> Delegationen instämmer i denna bedömning. Dessa myndigheter är samtliga sådana som riskgrupper att drabbas av arbetslivskriminalitet kan tänkas kontakta för att få information eller om de känner sig utsatta. Arbetet har hittills samordnats av Arbetsmiljöverket. Enligt delegationens mening framstår det som naturligt att Arbetsmiljöverket som samordnande myndighet får i uppgift att även fortsatt samordna arbetet med kommunikationsinsatser riktade till dem som riskerar att drabbas av arbetslivskriminalitet, även om flertalet myndigheter som deltar i samverkan bör involveras i detta arbete, inte minst Jämställdhetsmyndigheten och Migrationsverket.

Av Arbetsmiljöverkets instruktion framgår att myndigheten har till uppgift att delta i och samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.<sup>95</sup> Där framgår också att myndig-

---

<sup>94</sup> SOU 2021:88, s. 16.

<sup>95</sup> 2 § 12 förordningen med instruktion för Arbetsmiljöverket.

heten har till uppgift att ta fram och tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information inom sitt ansvarsområde.<sup>96</sup> Mot denna bakgrund kan enligt delegationens bedömning genomförandet av informationsinsatser riktade särskilt mot dem som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet redan sägas rymmas inom ramen för myndighetens instruktion. Delegationen ser mot denna bakgrund inte behov av att reglera detta ytterligare. För det fall regeringen ändå skulle vilja specificera detta, skulle man kunna lägga till en punkt i Arbetsmiljöverkets instruktion. Förslagsvis skulle det i sådant fall kunna anges i en ny punkt 13 i 2 § förordningen med instruktion för Arbetsmiljöverket att myndigheten ska samordna arbetet med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.

Delegationen bedömer vidare att informationsinsatser till utsatta arbetstagare är ett område där arbetsmarknadens parter bör kunna bidra i större utsträckning, se närmare i avsnitt 3.14.6. I sammanhanget bör dock påpekas att information till utsatta arbetstagare enbart är en åtgärd av flera som framstår som nödvändig i syfte att motverka arbetskraftsexploatering, se närmare i avsnitt 3.13.8.

I kapitel 4 gör delegationen bedömningen att en myndighetsgemensam tipsportal bör inrättas. Där anges också att det framstår som lämpligt med en särskild hemsida där information om arbetslivskriminalitet kan samlas, eventuellt tillsammans med länkar till berörda myndigheter och andra aktörer, och att det är lämpligt att tipsfunktionen finns på samma hemsida. En sådan hemsida ger bra förutsättningar att sprida annan information av olika slag, till exempel i syfte att stärka kunskapen hos utsatta arbetstagare. Sidan med en myndighetsgemensam tipsfunktion skulle alltså kunna fungera som en portal för olika sorts information om arbetslivskriminalitet, inklusive sådan riktad till utsatta arbetstagare (se närmare avsnitt 4.8.11).

---

<sup>96</sup> 2 § 5 förordningen med instruktion för Arbetsmiljöverket.

### 3.13 Myndighetssamverkan i förhållande till människohandel och människoexploatering

#### 3.13.1 Delegationens uppdrag i denna del

Av delegationens direktiv framgår att samverkan mellan myndigheter är särskilt viktigt för att motarbeta exploatering av arbetskraft och andra avancerade brottsupplägg. Det framgår vidare att delegationen, i sitt arbete med att följa upp och analysera myndigheters samverkan, ska ha ett särskilt fokus på sådan arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, exempelvis sådan som kan innefatta att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering. Delegationen har i sitt arbete med att följa upp och analysera myndigheters samverkan genomgående fokuserat på den typ av arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk. Eftersom människohandel och människoexploatering uttryckligen nämns i direktiven och eftersom det finns speciella utmaningar inom detta område har delegationen fokuserat särskilt på detta, vilket redovisas nedan.

#### 3.13.2 Om människohandel och människoexploatering

##### Inslag i arbetslivskriminella upplägg

Människohandel och människoexploatering har i flera sammanhang pekats ut som de värsta formerna av arbetslivskriminalitet. Utnyttjande av arbetskraft är också många gånger det som genererar intäkter för dem som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet.<sup>97</sup> Människor används som medel för att uppnå ekonomisk vinning, exempelvis genom skatteundandragande. Ett inslag i arbetslivskriminella upplägg och förfaranden kan handla om att företag knyter arbetstagare till sig för att utföra arbete företaget har åtagit sig, personer som kan vara 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 led kan det handla om allvarliga fall av människohandel och människoexploatering.<sup>98</sup> Dessa ärenden kan ha koppling till organiserad brottslighet

---

<sup>97</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 20.

<sup>98</sup> SOU 2022:36, s. 61 f.

och därmed ha beröringspunkter med den myndighetssamverkan som sker mot organiserad brottslighet, se närmare om denna nedan under avsnitt 3.16.

## Riskgrupper för arbetslivskriminalitet

Risken för utnyttjande ökar när arbetstagare har svårare att få fotfäste på arbetsmarknaden eller att tillvarata sina rättigheter.<sup>99</sup> Den migrationsrättsliga statusen är en av de faktorer som har stor betydelse för arbetstagarens beroende av arbetsgivaren och den förhandlingsposition som arbetskraftsmigranten får.<sup>100</sup> De som kommer till Sverige som irreguljära migranter eller flyktingar hör till de grupper som löper störst risk att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden.<sup>101</sup> Även personer som har arbetstillstånd hör till riskgruppen för att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden.<sup>102</sup> Anledningen till detta är bland annat att ett arbetstillstånd under de första två åren är knutet till en viss specifik arbetsgivare och ska avse ett visst slag av arbete. Arbetskraftsinvandrade personer som deltidsarbetar har av utredningen om arbetskraftsinvandring beskrivits som en särskilt utsatt grupp för arbetskraftsexploatering.<sup>103</sup> Delegationen har i ett tidigare betänkande analyserat vissa av riskgrupperna.<sup>104</sup>

## En beskrivning av människohandelsbrottet

Bestämmelsen som reglerar människohandel infördes i 4 kap. 1 a § brottsbalken 2002 men har därefter reviderats ett antal gånger, senast 2018.<sup>105</sup> Brottet människohandel har begåtts när en person vidtagit en viss handelsåtgärd (antingen rekrytering, transport, överförande, inhysning eller mottagande av en person) genom användandet av så kallade otillbörliga medel för att påverka personen (antingen olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av personens utsatta belägenhet som

---

<sup>99</sup> SOU 2023:8, s. 123 f.

<sup>100</sup> För en analys av detta, se Herzfeld Olsson (2020), s. 513.

<sup>101</sup> Se exempelvis delegationens tidigare betänkanden SOU 2022:36 och 2023:8 samt Riksdagen (2020), SOU 2021:88 och LO (2022).

<sup>102</sup> SOU 2023:8, s. 124.

<sup>103</sup> SOU 2021:88, s. 149.

<sup>104</sup> SOU 2023:8, s. 120 f.

<sup>105</sup> Prop. 2017/18:123.

allvarlig begränsar personens alternativ eller med ett annat otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ).

Rekvisitet vilseledande innebär förmedlande av en oriktig uppfattning till någon och förekommer även i straffbestämmelsen om bedrägeri. Med uttrycket ”utnyttjande av någons utsatta belägenhet” avses olika situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne eller att offret lever under ekonomiskt svåra förhållanden eller i flyktingskap.<sup>106</sup>

Det är dock inte tillräckligt att en viss handelsåtgärd, såsom rekrytering eller transporter, utförs med användning av ett sådant otillbörligt medel. För straffansvar krävs även att syftet med handelsåtgärden är att exploatera personen antingen för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär ett nödläge för den utsatte. För straffansvar krävs inte att någon faktisk exploatering har kommit till stånd.

Det är människohandel i syfte att exploatera någon i tvångsarbete som i första hand är i fokus i detta sammanhang, även om det inte är ovanligt att samma person utsätts för flera olika typer av exploatering. Ibland används begreppet ”människohandel för alla ändamål” för att ange att alla uppräknade syften omfattas.<sup>107</sup>

Typiskt sett innefattar människohandel att människor med användning av tvång rekryteras och transporteras inom ett land eller mellan länder i syfte att utnyttjas på olika sätt. Människohandel är därmed ofta internationella och gränsöverskridande brott.<sup>108</sup>

## En beskrivning av brottet människoexploatering

Brottet människoexploatering infördes 2018 och regleras i 4 kap. 1 b § brottsbalken. Det består i att gärningsmannen genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri.

Till skillnad från vid människohandel så krävs för människoexploatering att själva exploateringen av offret har påbörjats. Däremot är det inte nödvändigt att gärningspersonen vid människo-

---

<sup>106</sup> Prop. 2017/18:123 s. 57.

<sup>107</sup> Se exempelvis 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

<sup>108</sup> SOU 2021:88, s. 59.

exploatering har vidtagit någon handelsåtgärd (såsom att rekrytera eller transportera) gentemot offret.

En beroendeställning kan exempelvis uppstå till följd av ett ekonomiskt skuldförhållande eller ett anställningsförhållande.<sup>109</sup> Med arbete under uppenbart orimliga villkor avses arbete eller tjänst under villkor – såväl faktiska arbetsförhållanden som andra villkor – som är så dåliga att de vid en objektiv helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande och negativt sätt skiljer sig från vad som får anses acceptabelt på arbetsmarknaden.<sup>110</sup> I förarbetena lämnas ett par exempel på vad det kan handla om: att en person får arbeta för en synnerligen låg lön eller oavlönat eller under orimligt långa arbetsdagar, att den anställde utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker i arbetet eller att arbetsgivaren i samband med arbetet tar ut orimligt hög ersättning för en resa eller för mat eller boende, som sedan dras av från inarbetad lön.<sup>111</sup> Det kan noteras att dessa exempel faller inom det som i Sverige vanligen regleras av kollektivavtal, arbetstidslagen (1982:673), arbetsmiljölagen och kvittningslagen (1970:215). I förarbetena konstateras vidare att gärningsmannen oftast är en arbetsgivare eller en uppdragsgivare, när det gäller exploatering i arbete.<sup>112</sup>

## Sveriges internationella åtaganden

Frågor om människohandel behandlas i en rad olika internationella överenskommelser som Sverige har ratificerat. Bestämmelsen om människohandel bygger också på de kriminaliseringsåtaganden som följer av dessa.<sup>113</sup> Sverige har enligt konventionerna inte bara en skyldighet att kriminalisera och lagföra människohandel för tvångsarbete utan också en skyldighet att bland annat identifiera utsatta och att erbjuda skydd och stöd till offer för människohandel. Detta framgår bland annat av Europarådets konvention om bekämpande av

---

<sup>109</sup> Prop. 2017/18:123 s. 59.

<sup>110</sup> Prop. 2017/18:123 s. 60.

<sup>111</sup> Prop. 2017/18:123 s. 60.

<sup>112</sup> Prop. 2017/18:123 s. 60.

<sup>113</sup> Prop. 2017/18:123 s. 20. Bland de mest centrala internationella konventionerna finns FN:s s.k. Palermoprotokoll som antogs 2000, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel som antogs 2005, EU:s s.k. människohandelsdirektiv som antogs 2011 samt Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention (nr 29) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete som antogs 1930. ILO:s definition av människohandel tillämpas internationellt och omnämns även i människohandelsdirektivet.

människohandel. Europarådets expertgrupp, GRETA, övervakar efterlevnaden av konventionen. Vidare ska en nationell samordnare och en nationell rapportör för människohandel utses, enligt både Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och EU:s så kallade människohandelsdirektiv.<sup>114</sup> I Sverige är det Polismyndigheten som upprätthåller funktionen som nationell rapportör och Jämställdhetsmyndigheten som upprätthåller funktionen som nationell samordnare för arbetet mot människohandel för alla ändamål.<sup>115</sup>

### 3.13.3 Antal identifierade offer, anmälda brott och åtal

#### Anmälningar och åtal

Som delegationen har redogjort för i tidigare delbetänkanden finns det sannolikt ett stort mörkertal när det gäller hur många personer som blir utsatta för människohandel och människoexploatering. Detta beror inte minst på att anmälningsbenägenheten är låg, bland annat till följd av att personer som utnyttjas ofta befinner sig i en beroendeställning till sin arbetsgivare eller saknar kunskap om sina rättigheter eller tillit till myndigheterna. Enligt Plattformen Civila Sverige mot människohandel har en stor andel av de personer som de bedömer är offer för människohandel de senaste åren aldrig varit i kontakt med en myndighet.<sup>116</sup>

Under 2023 har myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet genererat att 11 anmälningar om människohandel eller människoexploatering upprättats (fram till och med november). I fyra av dessa pågår förundersökning, en har lagts ned och resterande har okänd status enligt uppgifter från Polismyndigheten.

Polismyndigheten har till uppgift att redogöra för omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige.<sup>117</sup> I myndighetens rapporter beskrivs följande.

Under 2022 anmäldes totalt 37 fall av människohandel för tvångsarbete, varav två fall gällde minderåriga. Totalt väcktes fem åtal för

---

<sup>114</sup> 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.

<sup>115</sup> Bilaga till förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten och 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

<sup>116</sup> Polismyndigheten (2022), s. 79.

<sup>117</sup> 14 § förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.



människohandel för alla ändamål.<sup>118</sup> Bland de utredda fallen har utsatta identifierats från Rumänien, Ukraina, Vietnam, Thailand, Serbien, Slovakien, Bulgarien, Turkiet, Moldavien, Uzbekistan, Kirgizistan, Filippinerna, Mongoliet, Ryssland, Bangladesh, Pakistan, Indien, Colombia, Brasilien, Irak, Syrien, Uganda och Kamerun.<sup>119</sup>

Under 2022 anmäldes 87 fall av människoexploatering. Två av dessa anmälningar ledde till åtal och sedermera dom under 2023.

Det har under 2022 inkommit sammanlagt åtta anmälningar om människoexploatering eller människohandel relaterat till bärbranschen. Två av dessa upprättades efter myndighetsgemensamma kontroller. Cirka 300 thailändska personer med arbetstillstånd för bärplockning identifierades som målsäganden i utredningar om människoexploatering under 2022. Dessa förundersökningar pågår.<sup>120</sup>

## Offer identifierade av regionkoordinatorerna

Jämställdhetsmyndigheten har tillsammans med regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel (vars roll beskrivs i avsnitt 3.13.4) presenterat statistik över ärenden som regionkoordinatorerna fått kännedom om. Under de senaste fem åren har antal identifierade individer varierat mellan cirka 300 och 500. Antal barn som identifierats har de senaste fem åren varit runt 50 per år. Det innebär att variationen på antal identifierade personer återfinns hos vuxna.

Under 2022 fick regionkoordinatorerna kännedom om totalt 375 personer som antogs ha varit utsatta för människohandel eller människoexploatering, varav 136 personer för exploatering i arbete. De fem vanligaste ursprungsländerna för alla identifierade var: Rumänien, Ukraina, Thailand, Bulgarien och Nigeria. 276 av personerna var vuxna och 54 minderåriga. 45 ärenden registrerades med okänd ålder, men majoriteten av dessa antogs vara vuxna. I 274 ärenden bedömdes misstanke om människohandel och i 101 ärenden misstänktes människoexploatering. Av det totala antalet identifierade personer var 223 personer kvinnor eller flickor och 139 var män eller pojkar.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Fyra av misstankarna tillhör ett och samma ärende med dom meddelad av Solna tingsrätt 2023-01-09 i mål nr B2853-22. Den femte misstanken gäller ett ärende som är överklagat till hovrätten.

<sup>119</sup> Polismyndigheten (2023), s. 13 f.

<sup>120</sup> Polismyndigheten (2023), s. 16.

<sup>121</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022).

Jämställdhetsmyndigheten uppmärksammar även att det, vid sidan av de brott som anmäls eller identifieras, finns ett stort mörkertal.<sup>122</sup>

### Misstänkta fall identifierade av Migrationsverket

Även Migrationsverket rapporterar misstänkta fall av människohandel.<sup>123</sup> Under 2022 identifierade myndigheten totalt 515 misstänkta fall av människohandel för alla ändamål, vilket var nästan en fördubbling jämfört med de 261 fall som rapporterades under 2021. Cirka hälften av fallen 2022 är knutna till två specifika ärenden, båda gällande misstänkt tvångsarbete.<sup>124</sup> Migrationsverket kontaktade regionkoordinator i 68 ärenden och Polismyndigheten, via tips eller anmälan, i 354 ärenden.<sup>125</sup>

### Antal beviljade betänketider och uppehållstillstånd för bevispersoner

Enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen ska tidsbegränsat uppehållstillstånd, under vissa förutsättningar, ges till en utlänning som vistas här om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras och utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Under 2022 beviljades 85 individer 136 sådana tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av att de misstänktes ha utsatts för människohandel eller människoexploatering. Av dessa individer var 30 kvinnor (varav 1 flicka) och 55 män (varav 1 pojke). Tolv av individerna var EU-medborgare. Totalt var 30 länder representerade, varav 6 EU-länder.<sup>126</sup>

Om en utlänning vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas, under vissa i 5 kap. 15 § utlänningslagen angivna förutsättningar. En ansökan görs av förundersöknings-

---

<sup>122</sup> SOU 2023:8, s. 208 f.

<sup>123</sup> Myndigheten ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott enligt 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

<sup>124</sup> <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2023/2023-03-09-Fler-fall-av-misstankt-manniskohandel-identifierade-2022.html>. Hämtad 2023-12-01.

<sup>125</sup> Migrationsverket (2023), s. 122.

<sup>126</sup> Migrationsverket (2023), s. 122.

ledare. I de fall det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för människohandel eller människoexploatering kan även socialnämnden ansöka. Under 2022 inkom totalt 20 ansökningar om sådan betänketid.<sup>127</sup> Migrationsverket har uppgett att alla ansökningar beviljades.

### 3.13.4 Myndigheternas arbete inom samverkansuppdraget

#### Myndighetsuppdraget

I uppdraget om varaktig myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet framgår att myndigheterna ska vidareutveckla arbetssätt för att upptäcka, motverka och förebygga arbetslivskriminalitet. Arbetssätten ska särskilt utvecklas när det gäller arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.<sup>128</sup>

#### Myndigheternas arbete sker i huvudsak i relation till arbetsplatsinspektioner

Det arbete som myndigheterna i dag bedriver mot människohandel och människoexploatering inom ramen för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet sker framför allt i samband med arbetsplatsinspektioner. Kontrollverksamheten har beskrivits ovan i avsnitt 3.9. I fråga om människohandel och människoexploatering upptäcks misstänkta fall i regel av de myndigheter som deltar vid fysiska arbetsplatsinspektioner, samt av Migrationsverket och regionkoordinatorerna som deltar i dessa i mån av tid.

#### *Många aktörer har ansvar i stöd- och skyddsprocessen*

Flera av de samverkande myndigheterna och andra aktörer har ansvar för olika delar i stöd- och skyddsprocessen för människohandelsoffer. Som angetts ovan om internationella åtaganden har Sverige en skyldighet att ge stöd till personer utsatta för människo-

---

<sup>127</sup> Migrationsverket (2023), s. 122.

<sup>128</sup> Regeringsbeslut A2022/00333.

handel. Av artikel 11 i EU:s så kallade människohandelsdirektiv följer en skyldighet att ha en mekanism för att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer och ge hjälp och stöd till dem. Flera europeiska länder har därför inrättat en så kallad National Referral Mechanism (NRM), en särskild process enligt vilken offer för människohandel identifieras och hänvisas till rätt instanser för att få det skydd och stöd de har rätt till. Den svenska varianten av en sådan mekanism är Manual vid misstanke om människohandel (manualen). Manualen innehåller sex steg för att säkerställa att personer som kan vara utsatta för människohandel erbjuds stöd och skydd, utifrån varje persons individuella erfarenheter och behov. I den beskrivs också de olika aktörernas ansvar i de olika stegen. Utöver de myndigheter som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet fyller bland annat socialtjänsten en viktig funktion, eftersom myndigheten har det yttersta ansvaret för dem som vistas i kommunen. Kommunerna ska enligt socialtjänstlagen (2001:453) verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp, och har därför en viktig roll i stöd- och skyddsprocessen.

Flera av de samverkande myndigheterna ingår även i Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT). Där inkluderas Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Skatteverket samt representanter från socialtjänst (regionkoordinatorer) och hälso- och sjukvård. NMT:s syfte är att stärka arbetet mot prostitution och människohandel i hela landet, samt utveckla och effektivisera samverkan i arbetet mot människohandel.

### **En brottslighet som ofta upptäcks vid myndighetsgemensamma kontroller**

Delegationen har fått bilden att det vid en stor andel av myndigheternas kontroller upptäcks omständigheter som tyder på människoexploatering eller människohandel för tvångsarbete. Delegationens bild är att detta sker i betydligt större utsträckning än vad som återspelas i den ovan redovisade statistiken, särskilt vad gäller inledda förundersökningar, åtal och ansökningar om betänketid.

## Utmaningar i fråga om myndigheternas ansvarsområden

Tre av myndigheterna som ingår i samverkan har enligt sin instruktion i uppdrag att, på olika sätt, delta i arbetet mot människohandel. Dessa är Migrationsverket, Polismyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten. Av dessa tre myndigheter är det i regel endast Polismyndigheten som aktivt deltar på plats vid myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektioner.

Till Polismyndighetens huvuduppgifter hör, enligt instruktionen, att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal, vilket inkluderar människohandel och människoexploatering. Utöver detta ska myndigheten årligen redovisa uppgifter om omfattningen av människohandel och lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.<sup>129</sup>

Jämställdhetsmyndigheten är enligt instruktionen nationell samordnare för människohandel.<sup>130</sup> Myndigheten har inga egna operativa resurser men delfinansierar regionkoordinatorerna mot människohandel som beskrivs närmare nedan.

Migrationsverket ska enligt instruktionen bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.<sup>131</sup> Det arbete som görs inom myndigheten handlar till stor del om att nå ut med information om risken att bli utsatt samt om att identifiera misstänkta fall i samband med ansökningar om exempelvis arbetstillstånd för att polisanmäla dessa.<sup>132</sup> Migrationsverkets medarbetare kommer i kontakt med förmodade offer för människohandel inom alla processer på myndigheten, framför allt i tillståndsgivningen men också i arbetet med efterhandskontroller av givna arbetstillstånd.

Även andra myndigheter bidrar på olika sätt i arbetet, även om det inte anges uttryckligen i deras instruktioner. Det handlar då exempelvis om att polisanmälningar lämnas in, såsom ibland sker när Arbetsmiljöverket upptäcker indikationer i sina kontroller, eller om att myndigheter, såsom Ekobrottsmyndigheten, kan bidra med information till en utredning eller vid val av kontrollobjekt.

---

<sup>129</sup> 14 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

<sup>130</sup> 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. Myndigheten delfinansierar även regionkoordinatorerna som är anställda inom socialtjänsten, vilket beskrivits närmare ovan.

<sup>131</sup> 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

<sup>132</sup> Under 2022 identifierade Migrationsverket 515 ärenden om misstänkt människohandel eller människoexploatering, se Migrationsverket (2023), s. 122. Delegationen har även fått bilden att Migrationsverket i viss mån har påbörjat ett arbete med efterkontroller av beviljade arbetstillstånd i syfte att upptäcka ytterligare offer.

*Arbetsmiljöverket och Skatteverket möter särskilda utmaningar i förhållande till sina ansvarsområden*

I intervjuerna som delegationen har genomfört har det framkommit att Arbetsmiljöverket och Skatteverket skulle kunna bidra mer i arbetet än vad som sker i dag. Delegationens bild är att det inom myndigheterna uppfattas som att deras verktyg och iakttagelser delvis är en outnyttjad resurs.

Arbetsmiljöverket har särskilt till uppgift att ha tillsyn över att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen följs och planera tillsynen med utgångspunkt i analyser av risken för att aktörer medvetet bryter mot regelverket. Myndigheten utövar även tillsyn över anmälda utstationeringar.<sup>133</sup> Det innebär att myndigheten ges tillträde till arbetsställen där det kan identifieras indikationer om människohandel och människoexploatering. Delegationen har genom intervjuerna fått uppfattningen att det inom myndigheten finns en stor vilja att bidra till att motverka den här typen av brottslighet. Samtidigt finns det en osäkerhet inom myndigheten dels i vilken utsträckning det ryms inom myndighetens befogenheter att undersöka omständigheterna och ta dem vidare genom exempelvis en polisanmälan, dels i vilken utsträckning det hör till myndighetens uppdrag att använda sina egna verktyg, såsom förbud och förelägganden, för att komma åt problematiken med människohandel och människoexploatering. Exempelvis finns en uppfattning inom Arbetsmiljöverket att myndigheten i dag inte kan dela ut information till potentiella offer för människohandel eftersom det inte anses ingå i myndighetens uppgifter. Delegationen har fått bilden att osäkerheten förstärks av att det kan vara svårt att dra gränsen för vad som ryms inom myndighetens ansvarsområde i förhållande till denna problematik, då företeelserna kan ske utanför arbetsplatsen eller efter arbetsdagens slut. Delegationen har även fått bilden att det inom Arbetsmiljöverket upplevs som en utmaning att myndigheten har begränsade möjligheter att kontrollera anställningsvillkor och arbetstid. Detta eftersom överträdelse av både lag och avtal inom dessa områden kan vara indikationer om den här typen av brottslighet. Frågan om kontroll av anställningsvillkor i relation till brottslighet berörs närmare nedan i anslutning till frågor om samrådet med arbetsmarknadens parter, i avsnitt 3.14.

---

<sup>133</sup> 7 kap 1 och 5 §§ arbetsmiljölagen och 35 § utstationeringslagen.

Frågan om kontroll av arbetstid har särskilda utmaningar. Det kan konstateras att det hör till Arbetsmiljöverkets uppgifter att ha tillsyn över att arbetstidslagen följs.<sup>134</sup> För att utöva tillsynen har Arbetsmiljöverket rätt att komma in på arbetsställen och Polismyndigheten ska då lämna den handräckning som behövs.<sup>135</sup> Arbetsgivare kan dömas till böter eller fängelse för brott mot lagen.<sup>136</sup> Vidare kan arbetsgivare under vissa förutsättningar åläggas att betala sanktionsavgifter som bestäms till ett belopp utifrån antalet timmar som arbetats i strid med lagen.<sup>137</sup> Ett exempel på det senare är när Arbetsmiljöverket nyligen ålade en arbetsgivare att utge sanktionsavgifter om lite mer än 6 miljoner kronor för otillåtet nattarbete.<sup>138</sup> Arbetstidslagen är dock semidispositiv, det vill säga att arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal kan komma överens om avsteg från lagen i sin helhet eller i vissa delar.<sup>139</sup> När kollektivavtal finns aktualiseras inte de straff- och offentligrättsliga sanktioner, som hanteras av myndigheterna. För en arbetsgivare som inte fullgör sina förpliktelser enligt kollektivavtal gäller i stället vad som föreskrivs om påföljd i avtalet eller i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.<sup>140</sup>

För stora delar av svensk arbetsmarknad är arbetstiden reglerad i kollektivavtal. Det förefaller inte vara ovanligt att även arbetslivskriminella aktörer tecknar kollektivavtal, utan att ha för avsikt att följa dem. Om det finns ett kollektivavtal är det upp till parterna själva att kontrollera efterlevnaden av detta. Delegationens bild är dock att detta inte alltid sker, särskilt inte när arbetstagarna inte är anslutna till någon arbetstagarorganisation.<sup>141</sup> Det medför att en del arbetslivskriminella aktörer i dag i praktiken förefaller kunna undgå inspektioner av arbetstid genom att teckna kollektivavtal. Delegationens bild är att detta är en utmaning i arbetet med att upprätthålla lag och avtal om arbetstid och därför i förlängningen även i arbetet mot människohandel och människoexploatering, eftersom mycket långa arbetsdagar kan vara en del i eller en indikation om denna brottslighet.<sup>142</sup> Det kan i sammanhanget noteras att arbetsmarknadens

---

<sup>134</sup> 20 § arbetstidslagen.

<sup>135</sup> 21 § arbetstidslagen.

<sup>136</sup> 23–24 a §§ arbetstidslagen.

<sup>137</sup> Se 26 § arbetstidslagen.

<sup>138</sup> Förvaltningsrätten i Stockholms dom av den 3 juli 2023 i mål 2722-22.

<sup>139</sup> 3 § arbetstidslagen.

<sup>140</sup> 25 § arbetstidslagen.

<sup>141</sup> Se även Kjellberg (2023a) och Kjellberg (2023b).

<sup>142</sup> Detta lyfts även fram som ett problem i den myndighetsgemensamma lägesbilden, Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 25.

parter efterfrågar ett närmare samarbete med myndigheterna, något som berörs närmare i avsnitt 3.14.

Delegationens bild är vidare att det även inom Skatteverket finns en vilja att bidra mer i arbetet mot människohandel och människoexploatering och en uppfattning om att det är oklart vilken roll myndigheten har i arbetet. Det förefaller vara så att det inte är sällan som det uppstår misstankar om denna grova brottslighet när Skatteverket gör kontrollbesök i riskbranscher, trots att de personalliggare och kassaregister som myndigheten kontrollerar är i sin ordning. Det kan exempelvis handla om att myndighetens personal ser sovplatser i arbetsplatsens källare eller får indikationer om att löner behöver betalas tillbaka trots att utbetalningarna ser korrekta ut. Delegationen har fått bilden att Skatteverkets handläggare i dag inte uppfattar sig ha möjlighet att anmäla detta eller att lämna över informationen till andra myndigheter. Det beror på att myndigheten inte bedömer att dessa uppgifter kan dokumenteras eftersom det gäller omständigheter som ligger utanför myndighetens verksamhetsområde och på att Skatteverkets befogenheter vid besöket är begränsade till att kontrollera att personalliggare finns och att den förs korrekt.<sup>143</sup> Skatteverkets kontrollbesök är ett viktigt verktyg för att upptäcka indikationer om bland annat oredovisade löner, vilket tillsammans med andra omständigheter kan vara ett tecken på att det sker ett utnyttjande av arbetskraft. För tillfället utreds frågan om ändringar bör göras i regelverket för personalliggare för att effektivisera myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet. Detta bland annat med anledning just av att det i samband med kontrollerna kan upptäckas omständigheter som tyder på arbetslivskriminalitet. Uppdraget ska redovisas senast den 30 augusti 2024.<sup>144</sup>

### *Målkonflikter inom Polismyndigheten*

Delegationen har fått bilden att det inom flera myndigheter, framför allt Polismyndigheten, förekommer en uppfattning om att det finns ett behov för den egna myndigheten att se över sina fokusområden i samband med kontrollerna, då det kan finnas målkonflikter både inom och mellan olika myndigheter. Vidare har delega-

---

<sup>143</sup> Skatteverket (2022).

<sup>144</sup> Dir. 2022:68, s. 12 f.



tionen fått bilden att det inom vissa myndigheter finns ett önskemål om en prioriteringslista som skulle kunna användas vid arbetsplatsinspektioner, i syfte att underlätta för myndigheterna.

Ett exempel på en konkret situation där denna målkonflikt kommer till uttryck är när det påträffas arbetstagare från andra länder i de myndighetsgemensamma kontrollerna. Polismyndigheten har sedan 2018 befogenhet att göra inspektioner på arbetsplatser utan att det finns en misstanke om brott, för att just kontrollera om en arbetsgivare har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige, eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.<sup>145</sup> Om det inte finns någon brottsmisstanke har Polismyndigheten inte möjlighet att gå in på en arbetsplats för att leta efter potentiella offer för arbetskraftsexploatering. Däremot ska poliser som antingen deltar i en myndighetsgemensam kontroll eller genomför en egen arbetsplatsinspektion agera om de upptäcker andra brott än brott mot utlänningslagen. Om det finns anledning att anta att människoexploatering eller människohandel har förekommit ska en förundersökning om detta inledas.<sup>146</sup> Delegationen har dock fått uppfattningen att det är vanligt förekommande att Polismyndigheten i dessa fall fokuserar på att kontrollera om personerna har rätt att vistas i landet eller ej och att det i dessa situationer saknas både ett brottsofferperspektiv och en målsättning om att upptäcka, utreda och beivra den grova brottslighet som människohandel och människoexploatering utgör. Denna problematik har även uppmärksamats av Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, som har uttryckt kritik mot Sverige för att irreguljära migranter som har utsatts för arbetskraftsexploatering utvisats på grund av migrationsrättsliga överträdelser, trots farhågor om att människohandel kan ha förekommit.<sup>147</sup>

Delegationen har även fått bilden att det inom Polismyndigheten finns en uppfattning om att det är en utmaning att den som uppehåller sig i landet utan tillstånd ska dömas till böter enligt 20 kap. 1 § utlänningslagen. Det kan då uppstå situationer där samma person först ska förhöras för ett brott, för att sedan förhöras såsom brottsoffer, vilket gör det svårt att bygga upp ett förtroende. I sammanhanget kan det nämnas att det enligt artikel 26 i Europarådets kon-

---

<sup>145</sup> 9 kap. 14 § utlänningslagen.

<sup>146</sup> 23 kap. 1 § rättegångsbalken.

<sup>147</sup> GRETA (2014), s. 48.

vention om bekämpande av människohandel finns en skyldighet att se till att det finns en möjlighet att avstå från att bestraffa människohandelsoffer som har tvingats att begå brott.<sup>148</sup> I den senaste utvärderingen av hur väl Sverige lever upp till åtagandena konstaterade GRETA att den svenska regleringen är otillräcklig och att Sverige bör förbättra den.<sup>149</sup>

## Regionkoordinatorerna fyller en viktig funktion

Delegationens intryck är att samtliga myndigheter upplever att regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel spelar en avgörande roll i samverkansarbetet. Regionkoordinatorerna deltar i myndighetssamverkan på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten, som finansierar deras verksamhet tillsammans med vissa kommuner och länsstyrelser. Regionkoordinatorerna är totalt 14 i landet, finns i 7 regioner (motsvarande Polismyndighetens regionindelning) och är anställda inom socialtjänsten i någon av kommunerna som ingår i regionen. Regionkoordinatorernas uppdrag är i första hand att bistå andra yrkesverksamma, till exempel polis och socialtjänst, vid människohandelsärenden. De ska också bistå potentiella brottsoffer och samordna stödinsatser mellan hälso- och sjukvården, myndigheter (såsom socialtjänsten, Migrationsverket, och Polismyndigheten) och olika former av boenden. I vissa fall har regionkoordinatorerna individhantering och myndighetsutövning och i vissa fall inte. Den som tar kontakt med den nationella stödtelefonen för yrkesverksamma,<sup>150</sup> som drivs av Jämställdhetsmyndigheten, blir ofta hänvisad till regionkoordinatorerna.

Regionkoordinatorernas roll är inte konstruerad för att de självständigt ska bedriva ett arbete med att identifiera brottsoffer. I en del regioner deltar regionkoordinatorerna trots detta ibland i den myndighetsgemensamma kontrollverksamheten, då på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten. Regionkoordinatorerna har dock inte alltid möjlighet att delta i arbetsplatsinspektioner då de har ett brett

<sup>148</sup> Belgien har infört en uttrycklig bestämmelse om att ett offer för människohandel som begått brott som en direkt följd av exploateringen inte ska ådra sig något straffrättsligt ansvar för dessa brott. Detta beskrivs närmare i kapitel 6.

<sup>149</sup> GRETA (2023), s. 28.

<sup>150</sup> Som ett led i stöd- och skyddsprocessen för personer utsatta för människohandel driver Jämställdhetsmyndigheten en nationell stödtelefon. Genom denna kan yrkesverksamma inom kommuner och myndigheter samt aktörer inom det civila samhället få råd och metodstöd i frågor som rör människohandel. Stödtelefonen är inte till för den som själv är utsatt.

uppdrag som omfattar människohandel för alla ändamål och då de i första hand har som uppgift att utgöra ett metodstöd till andra myndigheter. När regionkoordinatorerna deltar i inspektionerna bidrar de med ett brottsofferperspektiv, vilket kan innebära att de identifierar potentiellt utsatta personer och informerar dem om rättigheter och möjligheter till stöd.

Om en arbetstagare vill ta emot stöd kan, ibland i samverkan med socialtjänst, en regionkoordinator ombesörja detta. I vilken utsträckning det är möjligt i praktiken beror dock i stor utsträckning på tidpunkt och geografisk plats, då tillgången på exempelvis skyddade boenden är mycket begränsad, särskilt för män som potentiellt är offer för tvångsarbete. Regionkoordinatorerna utformar även ansökningar till det återvändandeprogram som Jämställdhetsmyndigheten finansierar.<sup>151</sup>

Regionkoordinatorerna arbetar även med att höja kompetensen bland yrkesverksamma om människohandel och människoexploatering, exempelvis genom utbildningar för Arbetsmiljöverket i flera regioner.

Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution har nyligen föreslagit en förstärkt finansiering av regionkoordinatorerna. Detta bland annat mot bakgrund av geografiska utmaningar och att regeringsuppdraget om myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet har bidragit till att regionkoordinatorerna har fått en alltför hög arbetsbelastning. Delegationen har samma bild och ställer sig positiv till utredningens förslag.<sup>152</sup>

## **Brister i stöd- och skyddsprocessen försvårar myndigheternas arbete**

De rutiner som finns för hur stöd- och skyddsprocessen för personer utsatta för människohandel är tänkt att fungera kommer till uttryck i den manual som beskrivits ovan i detta avsnitt. Delegationen har dock fått uppfattningen att de steg som anges i manualen i praktiken inte alltid följs eller att det inte finns förutsättningar för att de ska kunna följas, samt att det inte finns samstämmighet i

<sup>151</sup> Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för att finansiera Sveriges återvändandeprogram för personer som befunnit sig i prostitution eller varit utsatta för människohandel. Programmet drivs av FN-organet Internationella migrationsorganisationen (International Organization for Migration, IOM).

<sup>152</sup> SOU 2023:97, s. 367 f.

frågor om ansvarsfördelning. Detta förefaller vara särskilt påtagligt gällande stöd till män som är offer för arbetskraftsexploatering.

Det första steget i manualen handlar om att identifiera potentiella offer, att fastställa identitet och att göra en polisanmälan. Trots detta råder det i dag oklarheter om vilken myndighets representanter som tar ansvar för detta vid en myndighetsgemensam arbetsplatsinspektion, om inte en regionkoordinator deltar. Delegationen har även fått bilden att det är svårt eller omöjligt att skapa ett förtroende och en bra kontakt med förmodade offer när myndigheternas inspektioner genomförs av ett stort antal personer, inte sällan iklädda uniformer, som ofta inkluderar gränspolis.

Det andra steget i manualen gäller akut skydd.<sup>153</sup> Det handlar om sådant som att ansöka om betänketid, informera offret om rätt till målsägandebiträde och att ordna ett tryggt boende. Även här förefaller det inom flera myndigheters operativa verksamhet finnas en osäkerhet i fråga vem som ansvarar för vad. Det förefaller inte heller lämnas någon information om rättigheter och stödmöjligheter till utsatta arbetstagare som påträffas, om inte regionkoordinatorer deltar.

Delegationen har vidare fått bilden att förutsättningarna för ett tryggt boende skiljer sig mycket över landet och bland annat beror på vilken kommun som offret påträffats i och vilken migrationsrättslig status personen har. Boendet kan drivas i såväl kommunal, statlig eller privat regi, som av aktörer inom det civila samhället. I praktiken förefaller det ofta handla om att regionkoordinatorerna, där det är möjligt, tar kontakt med de civilsamhällesorganisationer som tillhandahåller boenden inom ramen för det Nationella Stödprogrammet, NSP. NSP, som har beskrivits närmare i delegationens tidigare betänkande, är ett statligt finansierat program som administreras av Plattformen Civila Sverige mot människohandel.<sup>154</sup> Arbetet som utförs inom ramen för stödprogrammet är dock till största delen inriktat på att ge stöd till offer för människohandel för sexuella ändamål.<sup>155</sup> År 2021 fanns sju certifierade boenden inom programmet, varav endast två tar emot män som varit offer för andra former av exploatering än sexuell exploatering.<sup>156</sup> Delegationen har fått bilden att det

---

<sup>153</sup> De efterföljande stegen i manualen, som handlar om inledande och långsiktigt stöd i form av bland annat sjukvård och återetablering eller planerat återvändande, berörs inte närmare i detta sammanhang.

<sup>154</sup> Det statliga stödet, som betalas ut av Jämställdhetsmyndigheten, är omkring två miljoner kronor. Se vidare SOU 2023:8, s. 95.

<sup>155</sup> Detta har beskrivits närmare i delegationens tidigare delbetänkande, se SOU 2023:8, s. 95.

<sup>156</sup> Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022).

både inom civilsamhällesorganisationerna och myndigheterna finns en tydlig uppfattning om att detta är otillräckligt i förhållande till de nationella behoven.<sup>157</sup>

Oklarheterna i fråga om ansvarsfördelning samt brister i den faktiska tillgången till stöd, såsom skyddade boenden, försvårar myndigheternas arbete. Plattformen Civila Sverige mot människohandel konstaterar i en rapport att en gemensam nämnare för de personer som medlemsorganisationerna möter är att de behövt hjälp som de har rätt till men att myndigheterna inte har lyckats att tillgodose detta.<sup>158</sup> Även Polismyndigheten har, i sin roll som nationell rapportör, konstaterat att stödet är bristfälligt, särskilt utanför de tre storstadsregionerna.<sup>159</sup> En liknande analys görs av Jämställdhetsmyndigheten.<sup>160</sup>

### Inom flera myndigheter efterfrågas ökad kompetens

Som tidigare nämnts anses människohandel och människoexploatering vara komplexa brott som är svåra att utreda. Detta har flera orsaker. Det handlar bland annat om att brottet ofta delvis begås utomlands, om att brottsoffren oftast kommer från andra länder och om att det ofta krävs en särskild stödstruktur kring brottsoffren med exempelvis tillfälliga uppehållstillstånd eller vårdinsatser. Det är också svårt att följa penningströmmarna, bland annat för att arbetstagare kan tvingas betala tillbaka delar av lönen i kontanter eller till anhörigas bankkonton. Allt detta bidrar till att brottsligheten är svår att bevisa.

Delegationen har fått bilden att det finns en stark önskan om ökad kompetens om den här typen av brottslighet, exempelvis när det gäller att bli bättre på att upptäcka indikationer på människohandel och människoexploatering. Det finns också en önskan om en tätare kontakt med Åklagar­myndigheten, i syfte att skapa bättre kunskap och förståelse för vad som krävs för att en förundersökning ska kunna inledas eller för att ett åtal ska väckas.

Åklagar­myndigheten har identifierat ett behov av intern kunskapshöjning när det gäller ärenden rörande människohandel och människoexploatering och har därför påbörjat arbetet med att ta fram en rättslig vägledning för bruk inom myndigheten och stöd vid

<sup>157</sup> Se vidare SOU 2023:8, s. 96, och Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022).

<sup>158</sup> Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022).

<sup>159</sup> Polismyndigheten (2022), s. 78.

<sup>160</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2023b), s. 47.

lagföring av brott som utgör arbetslivskriminalitet. Myndigheten har också utsett en ämnesspecialist inom människohandel och människoexploatering som både arbetar operativt och som finns som kunskapsstöd till operativa kollegor.

Jämställdhetsmyndigheten, som bistår myndigheterna med utbildning inom området människohandel, upplever att intresset för kompetenshöjande insatser är betydligt starkare från de myndigheter som har i sina instruktioner att på olika sätt bidra till arbetet, samt att det inom de myndigheterna också finns rutiner för att omhänderta lärdomar från kompetenshöjande insatser.

### Utmaningar med bestämmelsernas utformning

Det råder delade meningar om i vilken mån den här typen av brottslighet kan beivras såsom bestämmelserna i brottsbalken är utformade i dag. Delegationens bild är att det inom vissa myndigheter finns en uppfattning om att det är alltför svårt att bevisa att rekvisiten är uppfyllda. Detta leder till att det kan finnas en uppgivenhet inom myndigheterna och en känsla av att det inte är någon idé att försöka, inte minst eftersom utredningarna är mycket tidskrävande. Det leder också till att det efterfrågas författningsändringar. Inom andra myndigheter finns en uppfattning om att det inte i första hand är bestämmelsernas utformning som är problemet, utan att det snarare handlar om antingen bristande kunskap, engagemang och prioriteringar eller en avsaknad av välfungerande stöd- och skyddsprocess som möjliggör för brottsoffren att medverka i utredningen. Det senare bygger på en uppfattning om att det är mycket svårt att bevisa exempelvis att ett otillbörligt medel använts, om inte den utnyttjade personen berättar för polis och åklagare hur denne har hamnat i den aktuella situationen. I den myndighetsgemensamma lägesbilden uttrycker de samverkande myndigheterna att de anser att tillämpningen av bestämmelsen om människoexploatering i brottsbalken bör följas noggrant och att bestämmelsen borde justeras om dess införande inte får avsedd effekt.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 8.

### 3.13.5 Myndigheterna bör fortsätta utveckla arbetssätten för att motverka arbetskraftsexploatering

**Delegationens bedömning:** Myndigheterna har inte kommit tillräckligt långt i utvecklingen av arbetssätten för att motverka och förebygga sådan arbetslivskriminalitet som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering. Det finns samtidigt stor potential för att myndighetssamverkan skulle kunna bidra till att arbetssätten utvecklas.

**Skälen för delegationens bedömning:** Av uppdraget till myndigheterna framgår att de arbetssätt som ska utvecklas ska ha ett särskilt fokus på arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering. Delegationen har fått uppfattningen att det i dag inte finns något sådant särskilt fokus i förhållande till människohandel och människoexploatering. Såsom angetts ovan i avsnitt 3.12.2 har inte heller den del i uppdraget som handlar om information till arbetstagare i riskgrupperna nått önskat resultat. Sammantaget är detta en stor brist i myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet. Delegationens bild är att det råder samstämmighet om denna uppfattning inom de samverkande myndigheterna. Samtidigt finns en samsyn i fråga om att det finns ett stort intresse av förbättring och att den pågående samverkan har stor potential att bidra till utvecklingen av detta arbete. En av de främsta nyttorna som framhålls är att problematiken har fått ökad uppmärksamhet både inom myndigheterna, medialt och på den politiska dagordningen. Detta har också bidragit till att det finns ett ökat intresse för kompetensutveckling inom området och att flera utbildningsinsatser har genomförts, exempelvis har alla inspektörer på Arbetsmiljöverket fått genomgå en digital utbildning om människohandel och människoexploatering.

Inom en del myndigheter, såsom Arbetsmiljöverket och Skatteverket, finns en uppfattning om att deras uppdrag att bidra till arbetet är begränsat då det inte alls eller bara delvis ingår i myndigheternas verksamhetsområde. Inom andra myndigheter, såsom Polismyndigheten, finns en uppfattning om att detta arbete inte är prioriterat, varken inom myndigheten eller i samverkan. Det förefaller både inom Polismyndigheten och inom andra myndigheter finnas en upplevelse

av att det är svårt att ha ett fokus på den här typen av komplex brottslighet när de samtidigt upplever att måluppfyllelsen i dag i mäts utifrån kvantitet.<sup>162</sup> Jämställdhetsmyndigheten anser att det inte finns några myndighetsgemensamma metoder och att det har varit svårt att inkludera konkreta arbetssätt mot människohandel i det gemensamma metodstödet. Myndigheten anser dock att det finns exempel på när enskilda tjänstemän har bidragit till en ökad ansats i vissa regioner. Det har då bland annat handlat om att myndigheterna vid misstanke om denna brottslighet har haft särskilda förmöten inför en insats, vilket har varit positivt för att skapa en gemensam problembild och kunskapsbas för de inblandade.

Arbetsätten för att upptäcka, motverka och förebygga människohandel och människoexploatering förefaller kunna utvecklas i flera delar. Det handlar både om arbetet under och i samband med arbetsplatsinspektionerna, om efterarbete och uppföljning av dessa samt om det förebyggande arbetet, såsom informationsinsatser.

Såsom angetts ovan deltar regionkoordinatorerna i en del regioner i den myndighetsgemensamma kontrollverksamheten, på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten. När regionkoordinatorerna deltar bidrar de med ett brottsofferperspektiv, vilket kan innebära att de identifierar potentiellt exploaterade personer och informerar dem om rättigheter och möjligheter till stöd. Den bild som delegationen har fått är att detta perspektiv sällan eller aldrig finns med vid de myndighetsgemensamma kontrollerna om inte någon regionkoordinator deltar. Detta är en betydande brist i arbetet. Detta bland annat med tanke på att regionkoordinatorerna inte alltid kan delta och heller inte har någon utpekad roll i regeringsuppdraget, men också med tanke på att brottsoffrets samarbetsvilja ofta är en förutsättning för att en förundersökning ska nå framgång.

Arbetet med de myndighetsgemensamma kontrollerna har beskrivits ovan i avsnitt 3.9. Som framgår där har delegationen fått bilden att det finns möjlighet att bättre omhänderta den information som framkommit vid själva arbetsplatsinspektionerna. Det handlar dels om att överföra informationen till de myndigheter som inte har deltagit, dels om att följa kontrollobjektet över tid och om att göra fördjupade kontroller. Detta är inte minst relevant för att motverka människohandel och människoexploatering. Detta beror bland annat på att brotten ofta har en gränsöverskridande dimension och på att

---

<sup>162</sup> En fråga som berörs närmare i avsnitt 3.7 och 3.18.



det ofta är svårt att följa penningströmmarna, bland annat för att arbetstagare kan tvingas betala tillbaka delar av lönen i kontanter eller till anhörigas bankkonton. Som framgår av den myndighetsgemensamma lägesbilden så är utnyttjande av arbetskraft många gånger det som genererar intäkter för de som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet.<sup>163</sup> Inom Ekobrottsmyndigheten finns en uppfattning om att myndigheten efter en inspektion kan bidra med utredning av den ekonomiska dimensionen av brottsligheten i betydligt större utsträckning än vad som sker i dag. Detta särskilt om potentiella brottsoffer kan tas omhand på ett bra sätt vid själva inspektionen.

### 3.13.6 Polismyndigheten och Åklagarmyndighetens arbete mot arbetskraftsexploatering bör utvecklas

**Delegationens bedömning:** Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör stärka sitt arbete med ärenden som handlar om människohandel för tvångsarbete och människoexploatering. Det inkluderar att myndigheterna fördjupar sin samverkan om metoder för att förundersökningar om människohandel och människoexploatering ska bli framgångsrika.

**Skälen för delegationens bedömning:** I de intervjuer som delegationen har genomfört har det framkommit en samstämmig bild om att det ofta upptäcks omständigheter som tyder på människoexploatering och människohandel, samtidigt som det är mycket sällsynt att brottsoffer får gottgörelse och att förövare lagförs. När Riksrevisionen 2020 granskade statens insatser mot arbetskraftsexploatering konstaterades att risken för arbetsgivare att bli straffade för människoexploatering eller människohandel är i det närmast obefintlig.<sup>164</sup> Delegationen bedömer att detta även gäller i dag. Även Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, har uttryckt oro över det låga antalet åtal och att det nästan inte finns några fällande domar som gäller exploatering av arbetskraft i Sverige.<sup>165</sup> Att det är på det viset är inte en enskild myndighets ansvar och har många orsaker.

<sup>163</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 20.

<sup>164</sup> Riksrevisionen (2020), s. 70.

<sup>165</sup> GRETA (2023), s. 5.

En av dessa orsaker är att den här typen av brottslighet inte förefaller vara tillräckligt prioriterad och att Polismyndigheten i stor utsträckning har andra perspektiv i deltagandet i de myndighetsgemensamma kontrollerna.

Polismyndigheten fick 2018 utökade möjligheter att genomföra inspektioner på arbetsplatser. Syftet var att förebygga och motverka att arbetsgivare anställer personer som saknar rätt att vistas eller arbeta här, särskilt med hänsyn till den risk det innebär för dessa personer att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. En förhoppning från regeringen var även att arbetsgivare som utnyttjar personer som är utsatta för människohandel skulle upptäckas.<sup>166</sup> Delegationen har dock fått bilden att det inte är ovanligt att påträffade potentiella människohandelsoffer som saknar rätt tillstånd tas i förvar och tvingas lämna landet inom kort tid, ibland bara något dygn, vilket medför att en eventuell förundersökning i praktiken kan bli omöjlig att genomföra. En liknande bild framgår även av en nyligen publicerad forskningsstudie, som bygger på data från förundersökningar om arbetskraftsexploatering och intervjuer med svenska poliser och åklagare.<sup>167</sup> I studien dras slutsatsen att det straffrättsliga skyddet för exploaterade migrantarbetare i praktiken är lågt, sett till antal åtal och domar. I studien uppmärksammas också att en framgångsrik förundersökning kräver att målsäganden samarbetar och helst över tid. Detta framgår även i den kartläggning som Utredningen som arbetskraftsinvandring har gjort.<sup>168</sup>

I syfte att möjliggöra förundersökningar där det finns förutsättningar för målsäganden att samarbeta krävs att personen har möjlighet att stanna i landet och att akuta behov av skydd och vård tillgodoses, i enlighet med manualen vid misstanke om människohandel. Att detta är avgörande visar även erfarenheterna från Belgien, där man har kommit långt i detta arbete (se kapitel 6). Även om det finns exempel på när manualen följs och processen fungerar som tänkt även i Sverige så är de intervjuade samstämmiga om att detta är mer undantag än regel.

I utlänningslagen finns bestämmelser om att tidsbegränsade uppehållstillstånd kan beviljas om en person vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill sam-

---

<sup>166</sup> Prop. 2017/18:176 s. 12.

<sup>167</sup> Schoultz m.fl. (2023).

<sup>168</sup> SOU 2021:88.

arbeta med de brottsutredande myndigheterna.<sup>169</sup> Det är förundersökningsledare, det vill säga antingen polis eller åklagare, eller socialnämnden som kan göra en sådan ansökan, om det finns anledning att anta att personen har utsatts för människohandel eller människoexploatering. Ansökan om betänketid framhålls av Polismyndigheten som en framgångsfaktor i arbetet mot människohandel.<sup>170</sup>

De tre senaste åren har mellan 9 och 26 personer per år beviljats sådan betänketid på grund av att de misstänktes ha utsatts för något av dessa brott.<sup>171</sup> År 2022 inkom 20 ansökningar till Migrationsverket, varav 7 kom från förundersökningsledare och 13 kom från socialnämnder. Alla 20 ansökningar beviljades. Det kan konstateras att detta är ett litet antal i relation till den uppfattning om brottslighetens utbredning som finns inom de myndigheter som ingår i samverkan. Även om inte alla potentiella brottsoffer som påträffas är kvalificerade för betänketiden förefaller det finnas utrymme för förundersökningsledare att använda möjligheten att ansöka om betänketid i fler fall än vad som görs i dag. 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.<sup>172</sup>

Även GRETA har uttryckt kritik mot Sverige för att irreguljära migranter som utsatts för arbetskraftsexploatering utvisats på grund av migrationsrättsliga överträdelse, trots farhågor om att människohandel kan ha förekommit.<sup>173</sup> I artikel 10 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel anges att offren inte ska avvisas innan myndigheterna har avslutat identifieringsförfarandet och personen i fråga fått hjälp i enlighet med vad som föreskrivs om detta i konventionen. I Sverige finns inte en formell brottsofferstatus på det sätt som finns i exempelvis Belgien. I stället kan det sägas att det sker en form av identifiering i samband med att en förundersökning inleds eller att det lämnas in en ansökan om betänketid. I samband med Sveriges tillträde till konventionen gjorde regeringen bedömningen att Sverige uppfyller kravet, bland annat med hänvisning till bestämmelserna om att en förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats

---

<sup>169</sup> 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen.

<sup>170</sup> Polismyndigheten (2023), s. 22.

<sup>171</sup> Migrationsverket (2023), s. 122.

<sup>172</sup> Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022).

<sup>173</sup> GRETA (2023), s. 38. Se även GRETA (2014), s. 48.

och att det i förundersökningsarbetet ingår att vidta åtgärder för att identifiera brottsoffer.<sup>174</sup> Delegationens bild är att detta skulle kunna göras av Polismyndigheten i större utsträckning än vad som sker i dag.

Polismyndigheten anser att det är en stor utmaning att lagföra dessa brott och att det finns behov av förbättrade metoder och förstärkta resurser. Vidare har delegationen fått bilden att det inom Polismyndigheten finns en osäkerhet i fråga om vilka bevis som behövs för att styrka rekvisiten i bestämmelserna om människohandel och människoexploatering.<sup>175</sup> I flera av de intervjuer som delegationen har genomfört har det framkommit önskemål om ett närmare samarbete med åklagarna, för att få vägledning.

En av styrkorna i arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien är just ett nära samarbete mellan inspektörer, brottsutredare och åklagare. Detta då brottsligheten anses vara särskilt komplex och tidskrävande. En bidragande orsak till detta är att det finns specialisering på arbetskraftsexploatering i alla led, på ett sätt som har vissa likheter med hur Ekobrottsmyndigheten i Sverige arbetar mot ekonomisk brottslighet. För svensk del finns viss specialistkompetens i gällande denna brottslighet hos Åklagarmyndighetens riksenhet mot internationell och organiserad brottslighet (RIO).

Delegationen gör bedömningen att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör utveckla sitt arbete och stärka sitt fokus på att bekämpa människohandel för tvångsarbete och människoexploatering. Det inkluderar att myndigheterna fördjupar sin samverkan om metoder för att förundersökningar om människohandel och människoexploatering ska bli framgångsrika. För Polismyndighetens del handlar det även om att utveckla och tillämpa rutiner för hur potentiella offer ska hanteras. I den mån det redan finns rutiner bör de samverkande myndigheterna gemensamt vidta åtgärder för att dessa följs. Polismyndigheten bör vidare överväga om dessa ärenden i större utsträckning ska hanteras av specialister.

---

<sup>174</sup> Prop. 2009/10:152 s. 36.

<sup>175</sup> Delegationen gör även bedömningen att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör ses över, se 3.13.8.

### 3.13.7 Fler myndigheter bör i sina instruktioner få i uppgift att bidra till arbetet mot människoexploatering och människohandel

**Delegationens bedömning:** Det är önskvärt att Arbetsmiljöverket och Skatteverket i större utsträckning bidrar till arbetet mot människohandel och människoexploatering.

**Delegationens förslag:** Det ska framgå av Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets instruktioner att myndigheterna ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.

#### Skälen för delegationens bedömning och förslag

*Fler myndigheter har mer att bidra med i arbetet*

I regeringsuppdraget om myndighetssamverkan beskrivs att arbetslivskriminalitet inkluderar avancerade brottsupplägg som används för att bedriva exploatering av arbetskraft, inklusive människohandel och människoexploatering. Det anges även att myndigheterna särskilt ska utveckla arbetsätten när det gäller arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, till exempel sådan som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering. Delegationens uppfattning är att regeringens avsikt har varit att den här typen av arbetslivskriminalitet ska adresseras av myndigheternas samverkan i större utsträckning än vad som sker i dag.

I dag har endast Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Migrationsverket uttryckligen i uppdrag att på olika sätt bidra till arbetet mot människohandel i sina respektive instruktioner. Enligt delegationens mening har detta visat sig vara en brist, eftersom fler myndigheter har mer att bidra med i arbetet. Detta gäller särskilt Arbetsmiljöverket och Skatteverket. Det beror på att dessa två myndigheter har utvecklade verksamheter för fältkontroller, och därigenom besöker arbetsplatser där dessa företeelser ofta upptäcks, samtidigt som det i dag finns en uppfattning inom dessa myndigheter om att de är förhindrade att agera eller att ta omhand information på det sätt som skulle vara mest effektivt och gynna samverkan på bästa sätt. Delegationens intryck är att många myndighetsföreträdare hos Skatteverket och Arbetsmiljöverket inte tycker att det

faktum att frågan omnämns i regeringsuppdraget är tillräckligt tydligt för att respektive myndighet ska kunna agera på detta område. Tvärtom upplever många att de inte har mandat att arbeta med denna fråga, eftersom den inte på något sätt kommer till uttryck som ett uppdrag för myndigheten i respektive myndighets instruktion.

#### *Avgörande att perspektivet finns med från början*

Det finns en samstämmig bild inom myndigheterna om att det ofta upptäcks omständigheter som tyder på människohandel och människoexploatering vid myndigheternas kontroller, samtidigt som det är en brottslighet som av olika skäl inte utreds och beivras i så hög grad som borde vara möjligt. När det handlar om exploatering av arbetskraft är det väldigt sällan som offren själva vänder sig till någon myndighet för att be om hjälp. Offren befinner sig ofta i en beroendesituation och kan också vara rädda för att förlora tillstånd att arbeta och vistas i Sverige. Myndigheternas kontrollverksamhet är därför viktig för att upptäcka brottsligheten. En förutsättning för att kunna identifiera brottsoffer och för att kunna samla in vittnesmål och säkra bevisning inför en brottsutredning är att ett brottsofferperspektiv finns med redan från början vid arbetsplatsinspektioner. Det handlar dels om möjligheten att skapa förtroende hos brottsoffer, dels om att det annars kan vara för sent att agera eftersom både förövare och målsägande kan ha lämnat platsen efter att ha upptäckts vid en oanmäld arbetsplatsinspektion.

#### *Lärdomar från Belgien och Finland*

En av styrkorna i arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien är att alla myndigheter som gör arbetsplatsinspektioner har till uppgift att upptäcka offer för arbetskraftsexploatering. De har också en skyldighet att informera potentiella offer om deras rättigheter och om den hjälp som finns tillgänglig. Förmodade offer som påträffas ska dessutom sättas i kontakt med ett av de specialiserade mottagningscentren. Detta beskrivs närmare i kapitel 6. Det kan i sammanhanget nämnas att det i Finland finns arbetarskyddsinspektörer specialiserade på utländsk arbetskraft och utarbetade riktlinjer om hur dessa inspektörer bör agera vid kontakt med misstänkta fall av män-

niskohandel. Arbetarskyddsinspektörerna är skyldiga att rapportera fall till Polismyndigheten om misstänkt brott mot bland annat bestämelsen om människohandel.<sup>176</sup> I båda länderna finns informationsmaterial till utsatta arbetstagare, både digitalt och i form av broschyrer på flera språk. Som har beskrivits i avsnitt 3.12 finns stora brister på detta område i Sverige.

### *I dag har tre myndigheter i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel*

I dag har tre myndigheter inskrivet i sina instruktioner att, på olika sätt, delta i arbetet mot människohandel. Av dessa tre myndigheter är det endast Polismyndigheten som aktivt deltar på plats vid myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektioner. Till Polismyndighetens huvuduppgifter hör, enligt myndighetens instruktion, att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal, vilket inkluderar människohandel och människoexploatering. Utöver detta uttrycks att myndigheten årligen ska redovisa uppgifter om omfattningen av människohandel och lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.<sup>177</sup> Jämställdhetsmyndigheten är enligt sin instruktion nationell samordnare för människohandel men har inga egna operativa resurser.<sup>178</sup> Migrationsverket ska enligt sin instruktion bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.<sup>179</sup> Det arbete som görs inom myndigheten handlar till stor del om att nå ut med information om risken att bli utsatt och om att identifiera misstänkta fall i samband med ansökningar om exempelvis arbetstillstånd.<sup>180</sup> De flesta anmälningarna om människohandel under 2021 gjordes av Migrationsverket och av Polismyndigheten.<sup>181</sup>

---

<sup>176</sup> SOU 2023:8, s. 261 f.

<sup>177</sup> 14 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

<sup>178</sup> 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

<sup>179</sup> 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

<sup>180</sup> Under 2022 identifierade Migrationsverket 515 ärenden om misstänkt människohandel eller människoexploatering, Migrationsverket (2023), s. 122. Delegationen har även fått bilden att Migrationsverket i viss mån har påbörjat ett arbete med efterkontroller av beviljade arbetstillstånd i syfte att upptäcka ytterligare offer.

<sup>181</sup> Polismyndigheten (2022), s. 24.

*Arbetsmiljöverket och Skatteverket bör ges möjlighet att bidra mer i arbetet mot arbetskraftsexploatering*

Utöver Polismyndigheten är det Arbetsmiljöverket och Skatteverket som, bland de samverkande myndigheterna, har en utvecklad verksamhet för fältkontroller att utgå från. Det är också dessa myndigheter som i huvudsak deltar vid fysiska arbetsplatsinspektioner, även om fler myndigheter har börjat delta.<sup>182</sup> Skatteverket och Arbetsmiljöverket har möjlighet att genomföra fysiska arbetsplatskontroller utan misstanke om brott. För Skatteverket handlar det om att kontrollera att kravet på att använda kassaregister inom kontant-handeln och att skyldigheter avseende personalliggare i vissa branscher fullgörs. För Arbetsmiljöverket handlar det om att kontrollera om arbetsgivare lever upp till kraven i arbetsmiljölagen och arbetstids-lagen samt om utstationeringar har anmälts korrekt. När myndig-heterna besöker arbetsplatser i de angivna syftena händer det att myndighetsföreträdarna påträffar förhållanden som tyder på att det förekommer människohandel eller människoexploatering. Det kan handla både om sådant som rymms inom ramen för myndigheternas egna kontroller och om sådant som är utanför eller i gränslandet för dessa. Exempelvis kan det handla om att det finns tecken på att det finns personer på ett arbetsställe som arbetar under oacceptabla säkerhetsrisker, arbetar orimligt långa arbetsdagar, visar rädsla eller oro om de blir kontaktade, har skador som verkar vara ett resultat av våld eller någon form av kontroll, befinner sig i en beroendesitua-tion, får låg eller ingen betalning för sitt arbete, sover i bristfälliga boenden, eller tycks ha vilseletts om vad de ska ägna sig åt.

Arbetsmiljöverket har framfört dels att flera av dessa aspekter inte fångas upp vid kontrollerna, eftersom det inte hör till myndig-hetens uppgifter, dels att det är oklart vilken myndighet som ansvarar för att agera vid misstanke om att någon är utsatt. Det förekommer att det upprättas polisanmälningar när myndighetens företrädare gör iakttagelser om den här typen av omständigheter. Delegationens bild är dock att detta skulle kunna göras mer systematiskt och att anmäl-ningarna skulle kunna innehålla mer information än vad som tycks vara fallet i dagsläget. Även om en anmälan görs så är nämligen risken stor att förundersökningar inte inleds eller läggs ned om det finns för lite information att använda sig av för förundersökningsledaren.

---

<sup>182</sup> Arbetet med myndighetsgemensamma kontroller beskrivs närmare i avsnitt 3.9.



Inom Arbetsmiljöverket görs vidare bedömningen att myndighetens företrädare är förhindrade att dela ut informationsmaterial om myndighetsföreträdarna ser eller uppfattar att det finns utsatta människor på en arbetsplats, vilket även gäller den informationsbroschyr som Jämställdhetsmyndigheten har tagit fram riktad till offer för människohandel. Detta eftersom den typen av arbete i dag inte anses ingå i myndighetens uppdrag.

För Skatteverkets del har det framkommit att myndighetens företrädare upplever sig förhindrade att göra en polisanmälan när det uppstår misstanke om människohandel eller människoexploatering vid ett kontrollbesök. Detta eftersom myndigheten gör bedömningen att den har begränsade möjligheter att dokumentera och att lämna ut uppgifter som uppmärksammas av handläggare vid en kontroll om dessa företeelser ligger utanför myndighetens verksamhetsområde.<sup>183</sup> Delegationens bild är att det är relativt vanligt att Skatteverkets representanter upptäcker indikationer om den typen av brottslighet. Det kan handla om tecken på extremt låga löner eller att det står sängar bland kemikalierna på en biltvätt. Det bör i sammanhanget noteras att sekretessregleringen inte hindrar att myndigheterna, under vissa förutsättningar, lämnar uppgifter som angår misstankar om allvarliga brott till polis eller åklagare eller till någon annan myndighet som är ålagd att ingripa mot brottet.<sup>184</sup> Det bör även noteras att det för närvarande utreds om ändringar bör göras i regelverket för personalliggare för att effektivisera myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, bland annat med anledning av att det i samband med kontrollerna kan upptäckas omständigheter som tyder på arbetslivskriminalitet.<sup>185</sup> Det ska också nämnas att betänkandet *Informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel* (SOU 2023:69) överlämnades i oktober år 2023. I betänkandet föreslås bland annat att ett antal statliga myndigheter, däribland Arbetsmiljöverket och Skatteverket, ska bli skyldiga att både på eget initiativ och på begäran lämna ut uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ är avsedd att få till stånd ett ökat informationsflöde av uppgifter som myndigheterna uppmärksammar i sitt ordinarie arbete om till exempel begångna brott, brottsplaner eller nya brottsupplägg.

---

<sup>183</sup> Skatteverket (2022), s. 3.

<sup>184</sup> 10 kap. 24 § OSL.

<sup>185</sup> Dir. 2022:68, s. 12 f.

Delegationen bedömer att det skulle ha stor betydelse i arbetet mot människohandel och människoexploatering om även Arbetsmiljöverket och Skatteverket, som regelmässigt gör arbetsplatsinspektioner, får i uttryckligt uppdrag att bidra i detta arbete. Det kan exempelvis handla om ett utvecklat arbete med förebyggande åtgärder och utbildningsinsatser, att myndigheterna har rutiner för att dokumentera indikatorer på människohandel och anmäla detta till Polismyndigheten, att potentiella brottsoffer får information om rättigheter och stödmöjligheter och att samrådet med arbetsmarknadens parter fördjupas kring ansvarsfördelning, informationsutbyte och kunskap om dessa frågor. För Arbetsmiljöverkets del skulle det också kunna handla om specialisering hos vissa inspektörer, något som har varit framgångsrikt i både Belgien och Finland.

När Riksrevisionen 2020 granskade statens insatser mot arbetskraftsexploatering konstaterades att Arbetsmiljöverket och Skatteverket inte har tydliga uppdrag på området, trots vissa försök från regeringen att tydliggöra ansvaret, samt att myndigheterna borde få tydligare uppdrag i detta avseende.<sup>186</sup>

Mot denna bakgrund föreslår delegationen att Arbetsmiljöverket och Skatteverket i sina instruktioner bör få i uppgift att bidra till arbetet mot människoexploatering och människohandel för tvångsarbete.

### *Den nya bestämmelsens lydelse*

Den bestämmelse som delegationen föreslår i Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets instruktioner bör motsvara den som i dag finns i 5 § 4 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. Där framgår att Migrationsverket ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott. Att människoexploatering är ett liknande brott framstår enligt delegationens mening som uppenbart.

---

<sup>186</sup> Riksrevisionen (2020), s. 7 och 42.

### 3.13.8 Det finns behov av ytterligare insatser mot arbetskraftsexploatering

**Delegationens bedömning:** Ytterligare insatser bör vidtas i arbetet mot arbetskraftsexploatering. Bland dessa kan nämnas att se över det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering och att se över stödstrukturen för att ta hand om utsatta arbetstagare, inklusive möjligheten till kompensation och incitamentet för att medverka i en brottsutredning.

#### Skälen för delegationens bedömning

##### *Behov av ett flertal ytterligare åtgärder*

Det är delegationens bedömning att det finns behov av ett flertal ytterligare åtgärder för att stärka skyddet mot arbetskraftsexploatering i Sverige. I vissa fall finns underlag från tidigare utredningar, som till exempel vissa förändringar av det straffrättsliga skyddet. I andra fall, till exempel avseende stödstrukturer och incitament för brottsoffer, finns det behov av ytterligare underlag.

##### *Det straffrättsliga skyddet bör stärkas*

Delegationens bild är att det inom flera myndigheter och även hos arbetsmarknadens parter finns en uppfattning om att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering behöver ses över. Det handlar både om att det är svårt att ställa någon till ansvar för människoexploatering eller människohandel för tvångsarbete med nuvarande straffbestämmelser och om att det förekommer sätt att utnyttja arbetstagare som inte är kriminaliserade i Sverige men som borde vara det.

Inom Åklagarmyndigheten finns en bild av att bevissvårigheterna avseende människohandel särskilt gäller avsiktssuppsåtet i förhållande till exploateringssyftet.<sup>187</sup> Avsiktssuppsåt kan förenklat sägas innebära att gärningspersonen utför en medveten, kontrollerad gär-

---

<sup>187</sup> Vid tidigare reformer rörande människohandel har det från åklagarhåll riktats kritik mot kravet på avsiktssuppsåt, se vidare prop. 2017/18:123 s. 28.

ning för att en viss följd ska inträffa.<sup>188</sup> Vilken form av uppsåt som ska behöva bevisas när det gäller människohandel är en fråga som har diskuterats i flera lagstiftningssammanhang. Bevisvärigheterna i fråga om avsiktssuppsåt synes särskilt påtagliga i fall där handlingar har företagits långt innan ett eventuellt utnyttjande ägt rum och i andra länder.<sup>189</sup> 2014 års människohandelsutredning föreslog att det skulle vara tillräckligt att gärningsmannen handlat med insiktssuppsåt eller likgiltighetsuppsåt.<sup>190</sup> Regeringen gjorde dock en annan bedömning, med motiveringen att en sådan ändring skulle innebära ett alltför vidsträckt gärningsmannaansvar.<sup>191</sup>

År 2018 infördes brottet människoexploatering för att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete. Syftet var bland annat att straffbestämmelsen skulle omfatta fall där förutsättningarna för människohandel inte är uppfyllda. Det har dock visat sig vara svårt att ställa arbetsgivare till svars även för detta brott.

I betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) föreslås en ny straffrättslig bestämmelse, med den innebörden att den som exploaterar en utlänning i arbetet 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 några särskilda otillbörliga medel, såsom att till exempel tvinga eller vilseleda arbetstagaren. Detta är intressant eftersom många anser att det är just dessa så kallade otillbörliga medel som är allra svårast att bevisa.<sup>192</sup> Det är också på det sättet den belgiska bestämmelsen om människohandel är utformad, vilket har visat sig vara framgångsrikt och som beskrivs närmare kapitel 6. I Belgien utgör användandet av sådana otillbörliga medel, såsom tvång, i stället försvårande omständigheter.<sup>193</sup> I ett yttrande över förslagen i SOU 2021:88 ser delegationen positivt på att utredaren har lämnat förslag som kan innebära att fler aktörer som exploaterar arbetstagare lagförs. Samtidigt lämnas ett antal med-

<sup>188</sup> I SOU 2016:42, s. 203 f., redogörs för de olika skuldformerna i gällande rätt.

<sup>189</sup> SOU 2016:70, s. 174 f.

<sup>190</sup> I utredningen ges ett exempel på ett fall som, om alla rekvisit är uppfyllda, skulle kunna komma att utgöra människohandel om uppsåtskravet ändras på det sättet: Ett fall där en person transporterar en annan person i syfte att tjäna pengar på transporten trots att det för transportören framstår som sannolikt att personen kan komma att exploateras och personen (transportören) är likgiltig till förverkligandet.

<sup>191</sup> Prop. 2017/18:123 s. 29.

<sup>192</sup> SOU 2021:88, s. 253.

<sup>193</sup> GRETA (2022).

skick att beakta i den fortsatta beredningen av förslaget. Om en sådan bestämmelse införs vill delegationen understryka vikten av att det nya brottet ska vara subsidiärt i förhållande till människohandel och människoexploatering. Åtal och lagföring för människohandel och människoexploatering bör alltså ske om förutsättningar för detta är uppfyllda. Delegationen framhåller vidare i remissvaret att brottsofferperspektivet och Sveriges internationella åtaganden på människohandelsområdet bör beaktas särskilt i den fortsatta beredningen av förslaget, liksom frågan om bestämmelsen bör placeras i utlänningslagen eller brottsbalken.

I de intervjuer som delegationen har genomfört har det vidare framkommit att det inom flera svenska myndigheter, däribland Åklagarmyndigheten, uppfattas som en utmaning att avgöra i vilken mån ett potentiellt offer för människohandel eller människoexploatering också ska hållas ansvarig för eventuella brott som personen har begått.<sup>194</sup> Inom Polismyndigheten finns vidare en osäkerhet i fråga om hur man ska agera när ett potentiellt brottsoffer samtidigt uppehåller sig i landet utan föreskrivet tillstånd. Detta eftersom det uppstår en situation där samma person först ska förhöras såsom brottsmisstänkt, för att sedan förhöras såsom brottsoffer, vilket gör det svårt att bygga upp ett förtroende, särskilt när personen befinner sig i en mycket utsatt situation och ofta i en beroendeställning. I Belgien finns en bestämmelse där det framgår uttryckligen att ett offer för människohandel som begått brott som en direkt följd av exploateringen inte ska ådra sig något straffrättsligt ansvar för dessa brott. Detta framhålls som en styrka, eftersom det tydliggör att det ur detta perspektiv ska vara riskfritt för brottsoffer att dela med sig av information till myndigheterna. Det är också tydligt för myndigheterna att det inte ska ske någon utvisning av personer som inte har rätt att vara i landet, om det finns tecken som tyder på exploatering. En sådan bestämmelse om straffrihet ska finnas enligt artikel 26 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. I den senaste utvärderingen av hur väl Sverige lever upp till åtagandena konstaterade GRETA att Sverige bör förbättra regleringen på området.<sup>195</sup> Delegationen delar den uppfattningen.

---

<sup>194</sup> Det framhålls bland annat från Åklagarmyndigheten att det är en utmaning att den exploaterade personen både kan vara ett brottsoffer och samtidigt göra sig skyldig till ett brott genom att vistas och arbeta i Sverige.

<sup>195</sup> GRETA (2023), s. 28.

Utöver att det är svårt att ställa någon till ansvar för befintliga brott, så förekommer det sätt att utnyttja arbetstagare som inte är kriminaliserade i Sverige men som borde vara det. Ett exempel på detta är handel med arbetstillstånd, som medför att arbetstagare skuld-sätter sig redan i hemlandet. I den kartläggning som genomförts av Utredningen om arbetskraftsinvandring har det kommit fram att ett vanligt förfarande är att arbetskraftsinvandrare på olika sätt får betala för att få ett arbetserbjudande eller arbetstillstånd. Det är enligt utredningen inte kriminaliserat att i vinstsyfte kräva ersättning för ett erbjudande om arbete för att någon ska kunna få arbetstillstånd. Utredningen uppger att den som ägnar sig åt sådan verksamhet ostraffat kan fortsätta med detta även när det kommer till myndigheternas kännedom.<sup>196</sup> Utredningen föreslog därför att den som erbjuder arbete till en utlänning, anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär, avtalar om eller tar emot en ersättning som står i uppenbart missförhållande till motprestationen, döms till fängelse.<sup>197</sup>

Delegationen har i ett tidigare delbetänkande berört frågan om att det också saknas en straffrättslig bestämmelse som uttryckligen gör det kriminellt för en arbetsgivare att undanhålla eller att återkräva lön, oavsett om arbetstagaren exempelvis befinner sig i en utsatt situation eller inte.<sup>198</sup> Det anges i den myndighetsgemensamma lägesbilden att problematiken med att arbetstagare tvingas betala tillbaka en del av sin lön är något som ökar. Där uttrycks att arbetsgivare genom detta tillvägagångssätt kan upprätthålla en korrekt fasad gentemot myndigheterna samtidigt som de bryter ingångna avtal och sänker sina lönekostnader.<sup>199</sup> I Norge har det införts en straffbestämelse som gör det kriminellt att undanhålla eller att återkräva lön, något som delegationen tidigare har redogjort för.<sup>200</sup> Problematiken uppmärksammas även i betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) och av Riksrevisionen.<sup>201</sup>

Sammantaget gör delegationen bedömningen att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör stärkas.

---

<sup>196</sup> SOU 2021:88, s. 257 f.

<sup>197</sup> SOU 2021:88, s. 20.

<sup>198</sup> SOU 2023:8, s. 291 f.

<sup>199</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 24.

<sup>200</sup> SOU 2023:8, s. 294.

<sup>201</sup> Riksrevisionen (2020), s. 33.

*Stöd- och skyddsprocessen för utsatta arbetstagare bör utvecklas*

En förutsättning för att myndigheterna ska kunna göra bra utredningar, som leder till åtal, är att det finns praktiska möjligheter att inhämta bra och tidiga vittnesmål från brottsoffren. Erfarenheten från andra länder är att detta kräver att offren inte bara upptäcks utan också tas omhand och ges incitament att samarbeta med myndigheterna. Det följer av artikel 12 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel att brottsoffer har rätt till olika former av stöd som kan behövas för att hjälpa brottsoffren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning. Hjälpen ska bland annat innefatta tryggt bostad, tillgång till akutsjukvård och rådgivning i fråga om deras lagliga rättigheter.

Delegationens bild är att det finns betydande brister på flera av dessa områden i Sverige och att detta försvårar myndigheternas arbete. Detta har även noterats av den nationella rapportören i frågor om människohandel, som understryker att det är angeläget att möjligheterna till ett mer heltäckande brottsofferstöd utreds, även i fall där en förundersökning inte har inletts, för att på så sätt ytterligare stärka möjligheterna för de rättsvårdande myndigheterna att förebygga och bekämpa människohandel.<sup>202</sup>

Socialtjänsten i varje kommun har en skyldighet att ge stöd till brottsoffer.<sup>203</sup> Delegationen har fått bilden att förutsättningarna för detta, såsom ett tryggt boende, skiljer sig mycket över landet och beror på vilken kommun som offret påträffats i. Tillgången till stöd från det offentliga skiljer sig också beroende på migrationsrättslig status.<sup>204</sup> Ofta har ett sådant stöd i hög grad kommit utsatta till del tack vare insatser från civilsamhället.<sup>205</sup> Samtidigt finns en etablerad uppfattning inom både civilsamhällesorganisationer och myndigheter att det statliga stödet till civilsamhällesorganisationerna är alltför lågt i relation till behovet, vilket har beskrivits ovan i avsnitt 3.13.3 och i delegationens tidigare delbetänkande.<sup>206</sup> Det enda stöd som finns finansierar skyddade boenden genom det Nationella Stödprogrammet för offer för människohandel, NSP. Programmet fick totalt

---

<sup>202</sup> Polismyndigheten (2022), s. 86.

<sup>203</sup> 5 kap. 11 § socialtjänstlagen. Offer för människohandel kan till exempel erbjudas stöd från regionkoordinatorerna mot människohandel som är verksamma inom socialtjänsten.

<sup>204</sup> För en studie av detta, se Schoultz m.fl. (2024).

<sup>205</sup> Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022).

<sup>206</sup> SOU 2023:8, s. 94 f. och 295 f.

2,5 miljoner kronor i statligt stöd för sin verksamhet 2022.<sup>207</sup> De flesta organisationer som får stödet riktar sig till personer som utsatts i sexuell exploatering. Att skydds- och stödprocessen för identifierade offer för människohandel är inriktad på sexuell exploatering konstateras även av Riksrevisionen, som rekommenderar regeringen att säkerställa att det finns en process för skydd och stöd som är anpassad till offer för arbetskraftsexploatering.<sup>208</sup>

Förutom det stöd som lämnas till NSP finns vissa statsbidrag som civilsamhällesorganisationer kan ansöka om från Jämställdhetsmyndigheten.<sup>209</sup> 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. Det 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.

Delegationens bedömning är att det finns lärdomar att dra från Belgiens arbete på området. I Belgien finns tre specialiserade mottagningscenter, med totalt omkring 60 anställda, som tillhandahåller det stöd och den trygghet som brottsoffren har rätt till och som skapar förutsättningar för integration och samarbete med myndigheter. Dessa erbjuder även viss juridisk rådgivning. Det finns även en möjlighet för offren, som oftast är från tredjeland, att få permanenta uppehållstillstånd om det väcks åtal för människohandel, vilket ger skäl för brottsoffret att stanna i Belgien och samarbeta med myndigheterna. Stödstrukturen och incitamenten förefaller vara bidragande orsaker till att Belgien i större utsträckning lyckas lagföra den brottslighet som begås.

Även i Finland har det under en längre tid bedrivits ett aktivt arbete mot arbetskraftsexploatering.<sup>210</sup> Några av styrkorna i arbetet i Finland är att det finns en myndighet som har till uppgift att hjälpa personer som kan antas ha blivit offer för människohandel, att det finns information i olika kanaler och på olika språk till arbetstagarare

---

<sup>207</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2023a), s. 34.

<sup>208</sup> Riksrevisionen (2020), s. 71.

<sup>209</sup> 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.

<sup>210</sup> SOU 2023:8.



i riskgrupp och att det finns en nationell stödtelefon specialiserad på människohandel, vilket saknas i Sverige.

### *Möjligheten att utkräva lön är en särskild utmaning*

Utöver utmaningarna i fråga om det initiala och sociala stödet till brottsoffer är det inte ovanligt att utnyttjade personer inte vill medverka i en brottsutredning mot bakgrund av att det saknas skäl eller incitament för detta. Det kan handla om att de kan tvingas lämna Sverige om de berättar om sina arbetsförhållanden, även efter en fällande dom, eller om att brottsoffret inte uppfattar det som möjligt att faktiskt få inarbetad lön utbetald.<sup>211</sup>

I detta avsnitt har i första hand de fall som omfattas av straffrätten behandlats. Det är dock tydligt att många situationer befinner sig i gränslandet mellan sådant som ska hanteras i en straffrättslig och i en civilrättslig (arbetsrättslig) ordning. Detta medför utmaningar på en mer strategisk nivå, såsom i frågor om gränsdragning när det gäller ansvarsområden mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter.<sup>212</sup> Det är också en utmaning i de enskilda fallen.<sup>213</sup> Det kan handla om situationer där arbetstagare har blivit lurade på lön, men inte bedöms vara brottsoffer, alternativt där en förundersökning läggs ned eller ett åtal inte leder till fällande dom samtidigt som lönekraven kvarstår.

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av att kollektivavtalstäckningsgraden är hög och av att både arbetsgivare och arbetstagare i hög grad är organiserade. Det står dock klart att enbart bundenhet till ett kollektivavtal inte är en garanti för att det också följs. Bygghandelskommissionen, som initierat en undersökning på området, har konstaterat att det finns företag som tecknar kollektivavtal för att få en seriös fasad, men som sedan systematiskt bryter mot avtalet utan att det uppmärksammas av någon part.<sup>214</sup> Det är dessutom allt färre som är medlemmar i en arbetstagarorganisation,

---

<sup>211</sup> För en analys av arbetskraftsmigranternas beroende av arbetsgivaren, se Herzfeld Olsson (2020).

<sup>212</sup> Detta är något som har behandlats i avsnitt 3.13.4 i fråga om arbetstid och som behandlas i fråga om samråd emellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter, se närmare i avsnitt 3.14.7.

<sup>213</sup> För en studie av rättsföljder vid för låga löner, se Sjödin (2020).

<sup>214</sup> Bygghandelskommissionen (2022), s. 73.

särskilt bland utrikes födda.<sup>215</sup> Den kartläggning som Utredningen om arbetskraftsinvandring gjorde i 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 använder sig av, samt att flera arbetstagarorganisationer upplever svårigheter med att organisera denna grupp.<sup>216</sup>

Den migrationsrättsliga statusen har stor betydelse för arbetstagarens beroende av arbetsgivaren. De som kommer till Sverige som irreguljära migranter eller flyktingar hör till de grupper som löper störst risk att utnyttjas.<sup>217</sup> Även personer som har arbetstillstånd hör till riskgruppen.<sup>218</sup> Anledningen till detta är bland annat att ett arbetstillstånd under de första två åren är knutet till en viss specifik arbetsgivare och att ett tillstånd ska återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, vilket de exempelvis inte om de faktiska anställningsvillkoren är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket, oavsett anledningen till att de är sämre.<sup>219</sup> Detta gör att en utsatt arbetskraftsinvandrare inte alltid har tillräckliga skäl för att kontakta myndigheterna eller arbetsmarknadens parter.

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 på egen hand vill driva en talan mot en arbetsgivare för utebliven lön tar betydande ekonomiska risker.<sup>220</sup> Den enskilde behöver då dels bära kostnaden för ett eventuellt ombud, dels bära risken att behöva betala motpartens rättegångskostnader.<sup>221</sup> 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

---

<sup>215</sup> Under 2022 sjönk organisationsgraden bland utrikes födda i LO-yrken från 54 till 51 procent. Inom byggbranschen, som är en av riskbranscherna avseende arbetslivskriminalitet, har organisationsgraden sjunkit från 80 procent till drygt 60 procent på 15 år. Se vidare Kjellberg (2023a) och Kjellberg (2023b).

<sup>216</sup> SOU 2021:88, s. 172. En liknande iakttagelse görs även av Riksrevisionen (2020), s. 50.

<sup>217</sup> Se exempelvis delegationens tidigare betänkanden SOU 2022:36 och 2023:8 samt Riksrevisionen (2020), SOU 2021:88 och LO (2022).

<sup>218</sup> SOU 2023:8, s. 124.

<sup>219</sup> 6 kap. 2 och 2 a §§ och 7 kap. 7 e § utlänningslagen, samt prop. 2013/14:227 s. 38.

<sup>220</sup> Sjödin (2020), s. 695 f.

<sup>221</sup> 5 kap. 2 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

eller hur det svenska systemet fungerar att orientera sig i hur man går till väga för att få hjälp, vilket även Riksrevisionen uppmärksammar.<sup>222</sup> 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.<sup>223</sup>

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.<sup>224</sup>

Det kan konstateras att det finns vissa arbetstagarorganisationer som bedriver ett aktivt arbete med att nå arbetstagare i riskgrupperna för arbetslivskriminalitet. Den organisation som kanske kommit längst i detta 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 har brustit i sin skyldighet att betala ut lön. Organisationens företrädare använder sig också i stor utsträckning av lag (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar, något som uppmärksammas av Utredningen om utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret.<sup>225</sup> 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 för Papperslösa hanterar enligt egen uppgift omkring 50–100 ärenden per år.<sup>226</sup> Delegationens bild är att behovet är betydligt större.<sup>227</sup>

I flera andra länder finns olika former av offentlig finansiering 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 göra det.<sup>228</sup> I Sverige är den typen av offentlig finansiering betydligt mer begränsad. Det

---

<sup>222</sup> Riksrevisionen (2020), s. 50.

<sup>223</sup> 12 § rättshjälpslagen.

<sup>224</sup> Riksrevisionen (2020), s. 50.

<sup>225</sup> SOU 2023:26, s. 79.

<sup>226</sup> SOU 2023:8, s. 96.

<sup>227</sup> För en analys av omfattningen av arbetslivskriminalitet och personer i riskgrupp, se delegationens tidigare betänkande, SOU 2023:8.

<sup>228</sup> Detta beskrivs närmare i kapitel 6 och i delegationens tidigare betänkande SOU 2023:8, s. 274 och 289 f.

statsstöd som finns till arbetsmarknadens parter för arbetet mot arbetslivskriminalitet behandlas närmare i avsnitt 3.14.9.

Det finns en särskild lagstadgad rätt för utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige att erhålla lön och annan ersättning för utfört arbete. Detta framgår 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, som tillkom vid genomförandet av EU:s så kallade sanktionsdirektiv.<sup>229</sup> 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.<sup>230</sup> Delegationens bild är dock att lagen tillämpas betydligt mer sällan än vad som skulle vara möjligt och att den i praktiken inte ger något väsentligt löneskydd för arbetstagare som arbetat utan tillstånd.<sup>231</sup>

I samband med att Belgien genomförde direktivet gavs en offentlig aktör i uppgift att representera dessa tredjelandsmedborgare som civilrättsligt ombud, för att exempelvis utkräva utebliven lön. Ett motsvarande uppdrag har inte lämnats till någon aktör i Sverige. Det skulle kunna övervägas att utreda om någon organisation eller myndighet borde få i uppdrag att biträda utsatta arbetstagare i förhållande till lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

Delegationen bedömer sammantaget att avsaknaden av en väl fungerande stöd- och skyddsprocess och otillräckliga möjligheter till kompensation för offer för arbetskraftsexploatering är en brist i Sverige. Här finns det anledning till ytterligare åtgärder.

---

<sup>229</sup> 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.

<sup>230</sup> 5 § lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

<sup>231</sup> Riksrevisionen gjorde en liknande iakttagelse 2020 och bedömde då att lagen i praktiken inte gav något skydd för den som arbetat i Sverige utan arbetstillstånd, Riksrevisionen (2020), s. 29.

### **3.14 Samråd med arbetsmarknadens parter**

#### **3.14.1 Delegationens uppdrag i denna del**

En del i uppdraget till de samverkande myndigheterna är att vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter. I delegationens uppdrag att följa upp och analysera myndigheternas samverkan ingår därför även myndigheternas samråd med arbetsmarknadens parter. Genom tilläggsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträde den 30 juni 2022 fick delegationen i uppdrag att även utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet. Detta uppdrag redovisas i kapitel 4. En särskild punkt i tilläggsdirektiven är att delegationen ska undersöka om det är möjligt och lämpligt att, som ett led i utvecklad samverkan mellan myndigheterna å ena sidan och arbetsmarknadens parter, kommuner och andra relevanta aktörer å andra sidan, skapa en prioriterad ingång till myndighetssamverkan för deras informationslämnande. Eftersom det i uppdraget anges att detta ska ske som ett led i en utvecklad samverkan uppfattar delegationen tilläggsuppdraget i denna del så att det främst handlar om hur man kan skapa bättre förutsättningar för ett nära samarbete mellan de samverkande myndigheterna och vissa andra nyckelaktörer inom ramen för just samverkan. Inom ramen för ett sådant nära samarbete kan också viktig information som dessa aktörer har komma de samverkande myndigheterna till del. Överväganden om hur samrådet kan utvecklas i förhållande till arbetsmarknadens parter redovisas i detta avsnitt. Delegationen uppfattar dock att uppdraget i denna del också har viss koppling till överväganden kring en myndighetsgemensam tipsfunktion och hur en sådan bör utformas. Dessa delar behandlas i kapitel 4.

#### **3.14.2 Regeringsuppdraget till myndigheterna och arbetsmarknadens parters roll**

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll i att motverka och förebygga arbetslivskriminalitet. I regeringsuppdraget om myndighetssamverkan lyfts bland annat fram att parterna genom sin branschkunskap har en särskild förståelse för utvecklingen och omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Vidare framhålls att arbetsmarknadens parter har en viktig roll avseende information till arbetstagare i risk-

grupp. Av den anledningen ska myndigheterna, enligt regeringsuppdraget, vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter såväl regionalt som nationellt. Vid sidan av detta ska Arbetsmiljöverket, enligt uppdraget, verka för ett ökat nyttjande av de medel som avsatts för statsbidrag i enlighet med förordningen om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.

### 3.14.3 Den svenska arbetsmarknadsmodellen

Ett kännetecknande drag för den svenska arbetsmarknadsmodellen är att den statliga inblandningen i frågor som rör villkoren på arbetsmarknaden är begränsad och att arbetsmarknadens parter ska ges förutsättningar att själva ansvara för löne- och andra anställningsvillkor. Det har kommit att innebära att myndigheternas tillsyn av villkoren är relativt begränsad jämfört med i andra länder.

Arbetsmarknadens parter har i stor utsträckning möjlighet att genom kollektivavtal göra avsteg från flera av de grundläggande lagbestämmelser som finns på arbetsrättens område, till exempel lagen (1982:80) om anställningsskydd, semesterlagen (1977:480) och arbetstidslagen. 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 i till exempel Norge. Kollektivavtalen är i praktiken det dominerande instrumentet i Sverige för att tillförsäkra enskilda arbetstagare det skydd som de i många andra länder får genom lagstiftning. Tvister om tillämpningen av kollektivavtalen löses i första hand genom förhandling mellan arbetsmarknadens parter.

### 3.14.4 Myndigheternas samråd med arbetsmarknadens parter i fråga om arbetslivskriminalitet

#### Samverkan med LO och Svenskt Näringsliv

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. Det finns därför anledning att kort beskriva hur dessa organisationer är uppbyggda.

LO samlar 14 svenska arbetstagarorganisationer, däribland Byggnadsarbetareförbundet, Hotell- och restaurangfacket och Transportarbetareförbundet. LO är organiserat i tio regionala distrikt och ett antal lokala LO-fack i kommunerna. De olika medlemsorganisationerna är organiserade på olika sätt. Byggnadsarbetareförbundet är indelat i 11 regioner där högsta beslutande organ är regionfullmäktige. Inom Transportarbetareförbundet finns 25 lokalavdelningar runt om i landet. Hotell- och restaurangfacket är indelat i åtta lokala avdelningar som alla har en egen styrelse.

Svenskt Näringsliv samlar 60 000 företag och 48 bransch- och arbetsgivarorganisationer. Svenskt Näringslivs medlemmar är arbetsgivareförbunden och branschföreningarna (några medlemsorganisationer har förenat arbetsgivar- och branschrollen). De enskilda företagen är medlemmar i medlemsorganisationerna och samtidigt medlemmar i Svenskt Näringsliv. Bland medlemsorganisationerna kan nämnas Byggföretagen, Transportföretagen, Almega Tjänsteföretagen, Skogsindustrierna och Visita.

#### Samrådet är i dag etablerat inom bygg- och städbranschen

Myndigheterna och LO och Svenskt Näringsliv har valt ut byggbranschen som pilotbransch för samverkan på branschnivå. Det har hållits möten mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter på regional nivå inom byggbranschen. Skatteverket är sammankallande på både central och regional nivå.

Den nationella strategiska gruppen har diskuterat hur arbetet ska utvidgas till städbranschen. Detta arbete har påbörjats genom att det har inrättats ett partssamråd i vilket berörda partsorganisationer och

myndigheter deltar. Än så länge sker arbetet endast på central nivå. Det pågår en diskussion om hur samrådet kan etableras även på regional nivå. Skatteverket är tillsammans med Almega sammankallande på både central och regional nivå.

Delegationen har fått uppfattningen att det inom Skatteverket, som i dag sammankallar till samrådsmöten, finns en idé om att samrådet över tid bör breddas till att omfatta fler branscher än bygg och städ. Delegationens bild är att det inom partsorganisationerna och några av de samverkande myndigheterna, såsom Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen, finns en vilja att detta ska ske mer skyndsamt än vad som tycks vara planen i dag. Det har också framkommit att det i dag finns en rörelse inom flera myndigheter där kontakter utvecklas mer ostrukturerat med andra branscher i brist på en etablerad partssamverkan, vilket gör att det finns en risk att kontakterna blir alltför personberoende.

Vidare kan det konstateras att myndigheternas samråd med arbetsmarknadens parter i dag på arbetstagarsidan är begränsat till LO och förbund inom denna organisation. Delegationen har fått uppfattningen att det finns en önskan från även andra centralorganisationer, såsom TCO, att involveras i arbetet.

### **Partssamråd inför myndighetsgemensamma kontroller**

Det finns flera exempel på när samrådet med arbetsmarknadens parter har varit framgångsrikt i förhållande till konkreta ärenden. Ett exempel är när myndigheterna i region nord hade ett nära samråd med parterna inför en större insats. Det handlade bland annat om att inhämta detaljerad information om specifika byggnader och platser och om att myndigheterna skulle kunna bilda sig en uppfattning om hur entreprenörskedjan såg ut för att både underlätta urvalet och det praktiska i samband med den faktiska kontrollen.

### **Utmaningar i fråga om mandat och ansvarsfördelning**

Delegationen har fått bilden att det finns stora utmaningar i fråga om ansvarsfördelning när det kommer till kontroller av arbetsförhållanden. Delegationen har fått bilden att det inom flera partsorganisationer och myndigheter, däribland Svenskt Näringsliv, LO och



Polismyndigheten, finns ett önskemål om att partssamrådet ska inkludera en dialog om myndigheternas respektive parternas ansvarsområden. Det framstår som att utmaningarna är störst när det gäller de förhållanden som är inom eller tangerar det kriminaliserade området. Detta har behandlats mer ingående i avsnitt 3.13 om myndigheternas arbete i förhållande till människohandel och människoexploatering och beskrivs närmare nedan i 3.14.7.

### **Behov av ett utvecklat samråd och mer informationsutbyte**

Delegationen har fått bilden att det framför allt inom partsorganisationerna finns en önskan om att bidra till arbetet i större utsträckning än vad som sker i dag. Det finns inom dessa också en efterfrågan på att myndigheterna ska informera mer om hur de jobbar i det operativa arbetet. Sådan information skulle på en central nivå kunna inkludera samråd kring vilken bransch och region som står på tur att fokusera på, för att branschorganisationerna därefter ska kunna bidra till analysarbetet på bästa sätt. På regional- och branschnivå kan det handla om konkret information som potentiellt skulle kunna utgöra en del av underlaget för planering av myndighetsgemensamma kontroller.

Delegationen har vidare fått bilden att det inom flera myndigheter, däribland Skatteverket, Polismyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten, finns en uppfattning om att myndigheternas åtgärder i allmänhet i större utsträckning skulle kunna handla om annat än inspektioner och att parterna i större utsträckning skulle kunna involveras i detta arbete. I intervjuerna har det getts exempel på att detta skulle kunna handla om identifiering av nya riskbranscher eller frågor om vilka effekter och mål som ska uppnås med olika insatser och vilka verktyg som behövs för att åstadkomma dem.

Delegationen har vidare fått bilden att arbetstagarorganisationerna efterfrågar en bättre dialog om hur parterna kan lämna information till myndigheterna på ett mer strukturerat sätt. Detta inkluderar att få återkoppling från myndigheterna i fråga om hur informationen har omhändertagits. Det skulle exempelvis kunna handla om att det tas fram en gemensam mall för hur informationslämnandet ska vara utformat. Detta för att myndigheterna på ett bättre sätt ska kunna dra nytta av erfarenheter, kunskap och den särställning som arbetsmark-

nadens parter innehar. Delegationen har fått uppfattningen att mer fullig återkoppling skulle vara ett viktigt incitament, eftersom det är mycket tidskrävande att samla in och lämna bra information.<sup>232</sup>

I likhet med vad som nämnts ovan har delegationen fått uppfattningen att det finns positiva exempel på framgångsrika myndighetsinsatser som planerats efter samråd med arbetsmarknadens parter. Samtidigt förefaller det inom myndigheterna finnas en bild av att parterna i vissa fall har för höga förväntningar på hur detaljerat samrådet ska vara och vilka möjligheter som finns för myndigheterna att lämna återkoppling från insatser eller på inlämnade tips.

### Önskemålen om ett fördjupat samråd har funnits under lång tid

Delegationens bild är att det under en längre tid har funnits ett önskemål från arbetsmarknadens parter om att deras kompetens och erfarenheter ska tillvaratas av de samverkande myndigheterna på ett bättre sätt. Detta har även bland annat kommit till uttryck i Statskontorets utvärdering av arbetsmiljöstrategin och i den följeforskning som analyserat samverkan.<sup>233</sup> En liknande bild tecknades även i den promemoria som år 2021 utarbetades inom Regeringskansliet i syfte att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet.<sup>234</sup> I promemorian konstaterades att en utveckling av myndighetssamverkan som blir varaktig kan bidra till att underlätta framväxten av samarbetsformer som gör att den kunskap som arbetsmarknadens parter besitter kan tas tillvara bättre samtidigt som uppgiften blir hanterlig för myndigheterna. Det kan konstateras att regeringen sedan dess har beslutat om just en varaktig myndighetssamverkan, men också att parternas önskemål om ett mer välfungerande samråd kvarstår.

---

<sup>232</sup> Se vidare avsnitt 4.11.

<sup>233</sup> Statskontoret (2020), s. 46 och Vänje och Ottosson (2020), s. 47.

<sup>234</sup> Ds 2021:1, s. 61.

### 3.14.5 Samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter bör utvidgas till fler branscher

**Delegationens bedömning:** Samrådet är viktigt för informationsutbytet mellan arbetsmarknadens parter och myndigheterna. Den typen av samråd som i dag sker inom byggbranschen och till viss del i städbranschen bör utvidgas till fler branscher. Detta kan, beroende på förutsättningarna i branschen, ske på central eller regional nivå.

**Skälen för delegationens bedömning:** Regeringsuppdraget tycks ha bidragit till att det skapats förutsättningar för bättre kontaktytor mellan myndigheterna och parterna. Pilotprojektet inom byggbranschen förefaller i viktiga delar ha varit uppskattat av såväl myndigheter som partsorganisationer. Detta gäller inte minst möjligheten för partsorganisationerna inom byggbranschen att lämna tips till de samverkande myndigheterna. Den typen av samråd som i dag sker inom byggbranschen, och till viss del i städbranschen, bör därför fördjupas och dessutom utvidgas till fler branscher. Detta kan ske antingen på central eller regional nivå, beroende på hur organisationsstrukturerna ser ut och vad som bedöms vara lämpligast för just de aktuella branscherna.

Utöver byggbranschen och städbranschen finns det flera branscher som har identifierats som särskilda riskbranscher när det gäller arbetslivskriminalitet. Dessa är restaurang-, och transportbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster (framför allt personlig assistans), jord- och skogsbruk, kroppsvårdsbranschen, bilvård och avfallshantering.<sup>235</sup>

Delegationens bedömning är att samrådet bör utökas till fler branscher. Detta då branschorganisationerna har annan information och kunskap än både myndigheter och centralorganisationerna om trender, aktörer och hur problematiken ser ut i den egna branschen. I sammanhanget kan nämnas att det finns möjlighet för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer att få statsbidrag för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter för att motverka arbetslivskriminalitet, vilket beskrivs närmare nedan i avsnitt 3.14.9.

---

<sup>235</sup> SOU 2023:8, s. 287 f.

### 3.14.6 Samrådet bör utvecklas i fråga om informationsinsatser

**Delegationens bedömning:** Samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter bör utvecklas i fråga om informationsinsatser.

**Skälen för delegationens bedömning:** Frågan om myndigheternas informationsinsatser beskrivs närmare i avsnitt 3.12. Där konstateras bland annat att det finns ett fortsatt 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 likhet med vad som framgått ovan finns dessutom ett önskemål från myndigheterna om att använda fler verktyg i arbetet med att motverka arbetslivskriminalitet, däribland information till arbetsgivare. Detta är områden där arbetsmarknadens parter kan bidra i större utsträckning, eftersom partsorganisationerna har både kunskap och flera av de kanaler som krävs för att nå ut till arbetstagare och arbetsgivare på ett effektivt sätt. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna med hjälp av arbetsgivarorganisationerna når ut till alla företag inom en viss bransch i en viss region. Bland annat Polismyndigheten har gett uttryck för att arbetsgivarorganisationer i större utsträckning bör bidra till myndigheternas arbete. Även i arbetet med att nå ut till utsatta arbetstagare bedömer delegationen att samrådet mellan myndigheter och parter kan utvecklas i fråga om informationsinsatser, både vad gäller innehåll och i fråga om hur informationen når ut på bästa sätt. I sammanhanget kan nämnas att även andra aktörer har potential att bidra i arbetet, såsom civilsamhällesorganisationer och kommuner.

### 3.14.7 Myndigheterna och arbetsmarknadens parter bör i större utsträckning samråda om sina ansvarsområden

**Delegationens bedömning:** Det finns behov av ett utvecklat samråd mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter i fråga om ansvarsfördelning när det gäller kontroller av arbetsförhållanden.

**Skälen för delegationens bedömning:** Det finns en osäkerhet inom 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 har förövats. Detta av respekt för arbetsmarknadens parter autonomi i fråga om att tolka innehållet i och kontrollera efterlevnaden av de avtal som reglerar bland annat just 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 de skulle kunna utgöra brott, eller att misstankarna aldrig väcks eftersom arbetsförhållandena inte undersöks tillräckligt, någonting som Arbetsmiljöverket och Jämställhetsmyndigheten har varnat för. Samtidigt finns det en uppfattning bland arbetsmarknadens parter om att myndigheterna i viktiga avseenden kan 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 förövats. Bland annat av denna anledning föreslår delegationen att fler myndigheter ska få i uppgift att bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott, vilket beskrivs ovan i avsnitt 3.13.7. Med nuvarande ordning finns en risk att arbetslivskriminella aktörer kan undvika både myndigheters inspektioner och åtgärder för avtalsefterlevnad från arbetsmarknadens parter. Detta särskilt i de fall som företaget inte är anslutet till en arbetsgivarorganisation samtidigt som organisationsgraden bland arbetstagarna på arbetsstället är låg. Det står också klart att kollektivavtal inte är någon garanti för att bestämmelserna i avtalet efterlevs.<sup>236</sup>

Delegationen gör bedömningen att det finns utrymme för ett utvecklat samråd i frågor om vilket ansvar som myndigheterna och parterna har. I uppdraget om varaktig myndighetssamverkan ingår att myndigheterna ska vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter såväl regionalt som nationellt. Myndigheterna bör som

---

<sup>236</sup> Se närmare om detta i avsnitt 3.13.8.

en del i detta ta initiativ till ett utvecklat samråd om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter.

### 3.14.8 Det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till arbetsmarknadens parter

**Delegationens bedömning:** Myndigheterna bör, i den utsträckning de har möjlighet, informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet.

**Delegationens förslag:** En ny bestämmelse ska införas i Arbetsmiljöverkets instruktion där det tydliggörs att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet.

#### Skälen för delegationens bedömning och förslag

*Samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter är av särskild vikt*

Det faktum att arbetslivskriminalitet omfattar brott mot både lag och avtal innebär att det är av vikt att samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter fungerar väl, särskilt med tanke på den svenska arbetsmarknadsmodellens särprägel. Delegationen har fått uppfattningen att det finns positiva exempel på framgångsrika myndighetsinsatser som planerats efter samråd med arbetsmarknadens parter. Samtidigt förefaller det inom myndigheterna finnas en osäkerhet om vilka möjligheter som finns för myndigheterna att informera arbetsmarknadens parter om vad som har framkommit vid inspektioner och att lämna återkoppling på inlämnade tips. Frågan om återkoppling på tips som lämnas genom den myndighetsgemensamma tipsfunktionen, som föreslås av delegationen, behandlas närmare i kapitel 4. Det finns även anledning att utveckla samrådet med parterna för att på det sättet förbättra informationsutbytet mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter. En viktig aspekt i detta är att myndigheterna informerar parterna om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. Det kan handla om att myndig-

heterna vid sina inspektioner upptäcker omständigheter som kan ha betydelse för parternas verksamhet.

*Arbetsmarknadens parter bör informeras om förhållanden som kan ha betydelse för deras verksamhet*

I enlighet med vad som anförts ovan är det vanligt att myndigheterna i sina kontroller upptäcker omständigheter som tyder på att arbetstagare inte får de villkor och förhållanden de har rätt till. I en del av dessa fall kan det vara tillräckligt att respektive myndighet agerar inom ramen för sina befogenheter och i en del fall rör det misstänkt brottslighet som föranleder en polisanmälan. Det är dock inte ovanligt att förfarandet är komplext och består av brott mot både lag och avtal. Det kan exempelvis handla om allvarliga brister i arbetsmiljön samtidigt som arbetstagaren inte får den lön som är avtalad. Om omständigheterna är sådana att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts, såsom människoexploatering, är det viktigt att informationen lämnas till Polismyndigheten, i enlighet med vad som beskrivits ovan i avsnitt 3.13. På motsvarande sätt bedömer delegationen att det är av betydelse att arbetsmarknadens parter, i den utsträckning uppgifterna inte är sekretessbelagda, får information i de fall som den bedöms ha betydelse för deras verksamhet, vilket exempelvis kan vara fallet när det finns anledning att anta att det förekommer avtalsbrott. Detta särskilt med hänsyn till den svenska arbetsmarknadsmodellens karaktärsdrag, som beskrivits ovan. Med informationen kan en arbetsgivarorganisation lättare agera mot eventuella medlemsföretag eller informera dessa om förhållandena hos eventuella underleverantörer. Exempelvis har Polismyndigheten uttryckt ett önskemål om att branschorganisationer bör implementera tydligare interna kontroller mot arbetslivskriminalitet. För arbetstagarorganisationerna kan det exempelvis handla om att kunna rekrytera medlemmar vid det aktuella arbetsstället, att använda informationen i syfte att hjälpa ett brottsoffer att driva en civilrättslig skadeståndstalan om utebliven lön eller att utöva stridsåtgärder såsom indrivningsblockad.<sup>237</sup>

---

<sup>237</sup> En indrivningsblockad är en blockad som har beslutats av en arbetstagarorganisation i behörig ordning och som har till ändamål att utverka betalning av klar och förfallen fordran på lön eller på någon annan ersättning för utfört arbete, 41 § tredje stycket lagen om medbestämmande i arbetslivet.

Den här typen av verksamhet är svårare för arbetsmarknadens parter att bedriva där de saknar medlemmar. För Svenskt Näringslivs del gäller detta exempelvis företag som inte har anslutit sig till någon arbetsgivarorganisation eller som tecknat ett så kallat hängavtal, det vill säga ett kollektivavtal slutet mellan en enskild arbetsgivare och en arbetstagarorganisation. För arbetstagarorganisationerna är det på motsvarande sätt svårare att kontrollera villkoren om det är få medlemmar på arbetsstället, vilket oftare är fallet där det finns högre risk för arbetslivskriminalitet. Det är nämligen inte ovanligt att arbetstagarorganisationernas resurser inte räcker till för att kontrollera att kollektivavtalen efterlevs.<sup>238</sup>

Delegationen bedömer att myndigheterna i samverkan bör, i den utsträckning de har möjlighet, på eget initiativ informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. Arbetsmiljöverket fyller en särskilt viktig funktion när det gäller kontroller av arbetsplatser och har även enligt sin instruktion i uppgift att samråda med arbetsmarknadens parter.<sup>239</sup>

### *Myndigheters möjlighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda*

Arbetsmarknadens parter har redan i dag rätt att, under vissa förutsättningar, ta del av en allmän handling och offentliga uppgifter ur en sådan efter en begäran om detta till en myndighet. Det som nu behandlas är frågan om en myndighets möjligheter att lämna ut uppgifter på eget initiativ, utan att någon begäran har inkommit. Detta är av betydelse eftersom organisationerna ofta inte har kännedom om vilka uppgifter som finns och därför inte kan begära ut dem.

Något hinder enligt sekretessregleringen att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ finns inte. Uppgifter som är offentliga har av lagstiftaren bedömts vara av sådan karaktär att de inte ska omfattas av sekretess. I princip alla uppgifter som myndigheterna hanterar behandlas emellertid helt eller delvis elektroniskt inom myndigheterna. Om utlämnandet innebär en behandling av personuppgifter krävs det därför också att behandlingen är tillåten enligt dataskyddsregleringen.

---

<sup>238</sup> För en analys av detta, se även Kjellberg (2023b), s. 239 f.

<sup>239</sup> 5 § förordningen med instruktion för Arbetsmiljöverket.



De uppgifter som det handlar om i detta sammanhang innehåller inte nödvändigtvis personuppgifter. När det gäller personuppgiftsbehandling framgår det av skälen till dataskyddsförordningen att förordningen inte omfattar behandling av uppgifter rörande juridiska personer.<sup>240</sup> Är det endast fråga om ett organisationsnummer som tillhör en juridisk person utgör detta inte en personuppgift. Uppgifter som anknyter till juridiska personer kan dock ofta vara en blandning av personuppgifter och annan data varför det många gånger är svårt att skilja på dessa typer av uppgifter, bland annat eftersom det är fråga om personuppgifter så länge en uppgift går att härleda till en levande fysisk person.

*En rättslig grund krävs för att behandla personuppgifter vid utlämnande till enskilda på eget initiativ*

Dataskyddsförordningen utgår från att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund för att vara laglig. Laglighetskravet innebär också att övriga principer och bestämmelser i dataskyddsförordningen ska följas. En allmän dataskyddsrättslig princip är att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (finalitetsprincipen). Detta kommer till uttryck i artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen. För att en sådan vidarebehandling som ett utlämnande innebär ska vara tillåten, krävs en bedömning i varje enskilt fall. I de fall bedömningen är att de nya ändamålen är oförenliga med de ursprungliga ändamålen behövs emellertid en rättslig grund för att informationsutbytet ska vara förenligt med dataskyddsförordningen. En bestämmelse i lag eller förordning med innebörden att en myndighet ska eller får lämna ut personuppgifter utgör en sådan rättslig grund.<sup>241</sup> En närmare beskrivning av det dataskyddsrättsliga ramverket görs i kapitel 4.9.1.

<sup>240</sup> Skäl 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), dataskyddsförordningen.

<sup>241</sup> Jfr prop. 2017/18:95 s. 48.

*En ny bestämmelse som gör det tydligt att Arbetsmiljöverket på eget initiativ får lämna uppgifter till arbetsmarknadens parter*

Den rättsliga grund som nu är av intresse är artikel 6.1 c i data-skyddsförordningen, av vilken det framgår att behandling av personuppgifter är laglig om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Finns det en rättslig förpliktelse finns det alltså en rättslig grund. Av 5 § förordningen med instruktion för Arbetsmiljöverket framgår att Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter samt med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten. Frågan är om bestämmelsen kan utgöra en sådan rättslig förpliktelse som gör att behandlingen i samband med ett utlämnande av personuppgifter är tillåten.

Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden som fastställer en rättslig förpliktelse för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär.<sup>242</sup> En rättslig förpliktelse utgör dock inte en rättslig grund för behandling av personuppgifter om förpliktelsen är alltför svepande och ger den personuppgiftsansvarige en alltför stor handlingsfrihet i fråga om hur den ska uppfyllas.<sup>243</sup> Delegationen anser därför att det är oklart om bestämmelsen om samråd kan anses utgöra en sådan rättslig förpliktelse som ger en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som ett utlämnande innebär.

I sammanhanget ska dock uppmärksammas att bestämmelserna i 6 kap. 4 och 5 §§ OSL om att en myndighet på begäran ska lämna ut uppgifter medför en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c i data-skyddsförordningen. Arbetsmiljöverket och andra myndigheter har därför en rättslig grund för att behandla personuppgifter och kan lämna ut dem efter en begäran (så länge det inte finns sekretesshinder). Om det i samrådet mellan myndigheten och arbetsmarknadens parter framgår att någon av parterna vill ta del av en uppgift kan det rimligtvis ses som en begäran i enlighet med 6 kap. 4 § OSL. Myndigheterna kan i dessa fall alltså lämna ut uppgifterna.

Mot bakgrund av att delegationen anser att samrådet mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter bör fördjupas och då upp-

---

<sup>242</sup> Prop. 2017/18:105 s. 51.

<sup>243</sup> SOU 2017:39, s. 114 f., och Artikel 29-arbetsgruppen (2014), s. 20 f.

giftsutlämnandet ska kunna ske med mer regelbundenhet är det viktigt att den rättsliga grunden är tydligt angiven.

Av dessa skäl föreslår delegationen att det införs en bestämmelse som föreskriver att Arbetsmiljöverket på eget initiativ får, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. Det innebär även att personuppgifter får behandlas för sådant uppgiftsutlämnande.

### 3.14.9 Statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja samverkan med myndigheter

**Delegationens bedömning:** Det är positivt att det finns ett statsbidrag till arbetsmarknadens parter eftersom dessa fyller en viktig funktion i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Statsbidraget nyttjas dock inte i den utsträckning som är möjligt. Arbetsmiljöverket bör därför även fortsättningsvis ha i uppdrag att verka för ett ökat nyttjande av de medel som avsatts för statsbidraget. Regeringen bör dessutom överväga att göra det möjligt att lämna statsbidrag för längre än ett år i taget samt bredda ändamålet för vilket statsbidraget får användas.

### Skälen för delegationens bedömning

*Allmänt om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja arbetet mot arbetslivskriminalitet*

Det 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. Statsbidraget får lämnas till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer för insatser som är inriktade på att främja kunskapsutbyte och samverkan mellan arbetsmarknadens parter och sådana myndigheter som gemensamt med andra myndigheter gör kontroller för att motverka brott och andra

regelöverträdelser i arbetslivet. Det är Arbetsmiljöverket som prövar inkomna ansökningar.<sup>244</sup>

### *Ökad samverkan mellan parter och myndigheter*

Statsbidraget fyller en viktig funktion i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det finns flera exempel på projekt som har genomförts med stöd av statsbidraget. Ett av dessa rör LO-distriktet i Västsverige som under flera års tid har fått stöd för arbetet i samband med byggnationen av den så kallade Västlänken, ett offentligt upphandlat byggarbete som inkluderar en järnvägstunnel och tre nya järnvägsstationer under mark. Projektet syftar till att bidra till samverkan mellan byggföretag, representanter från arbetstagarorganisationer och den upphandlande myndigheten (Trafikverket) samt andra myndigheterna inom samverkan mot arbetslivskriminalitet. Det har bland annat handlat om att bidra till att minska utrymmet för oseriösa aktörer i pågående upphandlingar och om att vara närvarande på byggarbetsplatserna med särskilda observatörer från arbetstagarorganisationerna för att uppmärksamma missförhållanden. Insatserna dokumenteras för att kunna vara vägledande vid kommande stora infrastruktursatsningar i hela landet och för att bidra till att utforma indikatorer på arbetslivskriminalitet. Projektet har även undersökts i en forskningsstudie.<sup>245</sup> I studien anges bland annat att relationen mellan partsorganisationerna och den upphandlande myndigheten (Trafikverket) utvecklades.

### *Det finns potential för ökat nyttjande*

Statsbidragets storlek har sedan 2021 varit 4,5 miljoner kronor per år. År 2022 nyttjades 1,2 miljoner kronor av detta belopp. Dessa medel gick till två projekt. Det ena var det ovan nämnda projektet i samband med bygget av Västlänken, det andra gällde ett projekt som Byggföretagen har bedrivit sedan 2018 som bland annat handlar om att ta fram en nationell auktorisering av sunda och säkra byggarbets-

---

<sup>244</sup> Förordningen om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.

<sup>245</sup> Håkansta m.fl. (2022).

platser, att fördjupa samrådet med myndigheter och att ta fram utbildningsmaterial.

Arbetsmiljöverket har fått i uppdrag att verka för ett ökat nyttjande av de medel som avsatts för statsbidraget.<sup>246</sup> Arbetsmiljöverket gör detta genom att informera på sin webbsida, genom att göra utskick till arbetsmarknadens parter och genom att uppmuntra deltagarna i de centrala partssamråden att sprida informationen.

Trots detta nyttjas alltså inte statsbidraget i den utsträckning som det är möjligt. LO anser att en orsak till detta är att ansökningsproceduren är oförutsägbar och att det alltför sent annonseras vilka belopp som går att söka och hur förfarandet går till för ansökningsperioden. LO anser även att återkopplingen på ansökningarna kommer alltför sent på året, vilket försvårar eventuella rekryteringar till projekten. Detta förefaller handla om förslag på ändrade arbets sätt som inte föranleder ändringar i förordningen.<sup>247</sup>

Enligt Arbetsmiljöverket är en orsak till det låga nyttjandet att statsbidrag lämnas för längst ett år i taget.<sup>248</sup> Myndigheten föreslår därför att regeringen ska skapa förutsättningar för att statsbidrag kan beviljas för fler år än ett i taget.<sup>249</sup> Detta kräver en ändring av förordningen, eftersom det anges i 2 § att statsbidrag får lämnas för längst ett år i taget. En annan orsak är att en del av ansökningarna, enligt Arbetsmiljöverket, inte i tillräcklig utsträckning handlar om samverkan med myndigheterna. Det har exempelvis handlat om ansökningar om medel för att bedriva informationsinsatser. Arbetsmiljöverket är positiva till om stödet till arbetsmarknadens parter i framtiden i större utsträckning skulle kunna omfatta även den typen av insatser. Delegationen gör bedömningen att regeringen bör överväga att göra det möjligt att lämna statsbidrag för längre än ett år i taget samt bredda ändamålet för vilket statsbidraget får användas.

Tabell 3.3 nedan illustrerar nyttjandet av statsbidraget 2020–2024.

---

<sup>246</sup> Regeringsbeslut A2022/00333.

<sup>247</sup> Enligt 10 § ska en ansökan om statsbidrag ha kommit in till Arbetsmiljöverket senast det datum som myndigheten bestämmer.

<sup>248</sup> 2 § förordningen om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelse i arbetslivet.

<sup>249</sup> Arbetsmiljöverket (2023b), bil. 1, s. 5.

**Tabell 3.3** Nyttjande av statsbidraget till arbetsmarknadens parter<sup>250</sup>

Kronor

År	Statsbidragets storlek	Beviljade medel
2020	3 000 000	1 525 650
2021	4 500 000	1 425 000
2022	4 500 000	1 203 000
2023	4 500 000	Uppgift saknas
2024	4 500 000	Uppgift saknas

Källa: Arbetsmiljöverket.

### 3.15 Samverkan med kommuner och andra aktörer

#### 3.15.1 Uppdraget i denna del

I regeringsuppdraget anges att en förstärkt regional närvaro i arbetet mot arbetslivskriminalitet kan möjliggöra förbättrade kontakter med regionala aktörer, däribland kommuner. Det anges vidare att de myndigheter som ingår i regeringsuppdraget även kan samverka med kommuner och andra myndigheter som bedöms vara relevanta för uppdragets genomförande. Genom tilläggsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträde den 30 juni 2022 fick delegationen i uppdrag att även utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet. Detta uppdrag redovisas i kapitel 4. En särskild punkt i tilläggsdirektiven är att delegationen ska undersöka om det är möjligt och lämpligt att, som ett led i utvecklad samverkan mellan myndigheterna å ena sidan och arbetsmarknadens parter, kommuner och andra relevanta aktörer å andra sidan, skapa en prioriterad ingång till myndighetssamverkan för deras informationslämnande. Som redogjorts för i avsnitt 3.1.1 och 3.14.1, uppfattar delegationen tilläggsuppdraget i denna del så att det främst handlar om hur man kan skapa bättre förutsättningar för ett nära samarbete mellan de samverkande myndigheterna och vissa andra nyckelaktörer inom ramen för just samverkan. Inom ramen för ett sådant nära samarbete kan också viktig information som dessa aktörer har komma de samverkande myndigheterna till del. Överväganden om hur samrådet kan utvecklas i förhållande till kommuner och andra

<sup>250</sup> Enligt förordningen om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.

aktörer redovisas i detta avsnitt. Delegationen uppfattar dock att uppdraget i denna del också har viss koppling till överväganden kring en myndighetsgemensam tipsfunktion och hur en sådan bör utformas. Dessa delar behandlas i kapitel 4.

### 3.15.2 Samverkan med kommuner

**Delegationens bedömning:** Delegationen bedömer att samverkan mellan 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.

#### Skälen för delegationens bedömning

*Samverkan med kommuner är viktigt i arbetet mot arbetslivskriminalitet*

Få kommuner använder i dag begreppet arbetslivskriminalitet i sin verksamhet. Däremot verkar allt fler kommuner arbeta mot fenomen som är närliggande, ofta under beteckningen välfärdsbrott. Det är också ofta kommunala verksamheter, såsom socialtjänsten, som kommer i kontakt med personer som har drabbats av människohandel eller människoexploatering. Mellan kommunerna finns skillnader när det gäller utsatthet för olika former av arbetslivskriminalitet, men också resurser att hantera de utmaningar som följer av det. De senaste årens utredningar och satsningar inom välfärdsbrottsområdet har nästan uteslutande haft fokus på arbetet inom statliga myndigheter. Begränsad uppmärksamhet har ägnats åt välfärdsbrott som drabbar de kommunala verksamheterna trots att kommuner betalar ut stora belopp såväl till individer som till företag som utför välfärdstjänster.

I sammanhanget bör nämnas att kommunerna genom ny lagstiftning, som trädde i kraft den 1 juli 2023, har fått en tydligare roll i det brottsförebyggande arbetet.<sup>251</sup> Enligt lagen ska kommunerna kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område och ta fram en

---

<sup>251</sup> Lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

lägesbild. Utifrån lägesbilden ska de sedan ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommuner ska verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer. En sådan överenskommelse ska innehålla åtminstone uppgifter om för vilka syften och inom vilka områden som samverkan ska ske. Kommunerna ska också ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion.

I delegationens tidigare delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8) beskrivs hur bland andra Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) arbetar för att motverka arbetslivskriminalitet eller fenomen som är näraliggande, samt hur några större kommuner har intensifierat arbetet med bland annat uppföljning av arbetsvillkor inom ramen för offentlig upphandling, i syfte att motverka arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet.<sup>252</sup>

Vid de intervjuer som delegationen har haft har det framkommit att det skiljer sig åt mellan de olika regionerna i vilken utsträckning myndigheterna samverkar med kommuner när det gäller arbetslivskriminalitet. I till exempel region syd och öst förefaller det finnas en regelbunden och relativt välfungerande samverkan. Andra exempel där det funnits goda exempel på samverkan kommer från region nord, där Jämställdhetsmyndigheten och regionkoordinatorerna särskilt har lyft fram samverkan med Åsele och Ljusdals kommun angående omhändertagande av utsatta arbetstagare inom bärplockning.<sup>253</sup> Huruvida samverkan med kommunerna sker eller inte förefaller vara beroende av ett flertal aspekter, såsom resurser och intresse hos kommunen, samt erfarenhet av liknande samverkan sedan tidigare. I Linköping har det till exempel sedan tidigare bedrivits en bred samverkan mellan kommunen och olika myndigheter under benämningen Lokal Operativ Samverkan (LOS), vars syfte är att försvåra eller förhindra kriminell etablering i Linköpings kommun. Delegationens intryck är att detta har underlättat även samverkan om arbetslivskriminalitet. Företrädare för SKR har gett uttryck för att det vore önskvärt att myndigheterna alltid informerar relevant kommun om en planerad insats med inbjudan om att delta i denna, bland annat då det kan finnas kopplingar till kommunal verksamhet och

---

<sup>252</sup> SOU 2023:8, s. 97 f.

<sup>253</sup> <https://www.ljusdalsposten.se/2023-09-25/experten-ljusdals-kommun-ar-ett-foredome>. Hämtad 2023-11-22.



kommunala tillsynsmöjligheter. På så sätt får kommunen information om det pågående arbetet och kan göra en bedömning av eventuell medverkan i insatsen.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden ger myndigheterna uttryck för att de bör fortsätta att bredda samverkan och involvera kommuner i större utsträckning. Det kan till exempel gälla när det handlar om kontroller av restauranger eller boenden. Exempelvis har Arbetsmiljöverket upptäckt flera fall där företag utan bygglov har byggt om industrifastigheter till boenden och hyrt ut rum till arbetstagare för oskäliga summor. Upplägget bedöms vara vanligt och är ett exempel på områden där tillsynsansvaret är delat mellan statliga myndigheter och kommuner.<sup>254</sup>

Delegationen instämmer i denna bedömning och menar att det finns en stor potential när det gäller samverkan mellan kommuner och myndigheter i syfte att motverka arbetslivskriminalitet. Goda exempel på sådan samverkan finns redan i flera regioner. Som nämns ovan har kommunerna redan ett brottsförebyggande uppdrag, vilket samverkan mot arbetslivskriminalitet kan bidra till att underlätta. Delegationen vill i detta sammanhang erinra om satsningen Tryggare Malmö, som är ett exempel på hur myndigheter och kommuner kan samverka i syfte att komma åt arbetslivskriminella aktörer (se närmare nedan). Myndigheterna bör, utifrån de regionala förutsättningarna och behoven, initiera kontakter med relevanta kommuner i syfte att samverka i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det är delegationens bedömning att AKC är en relevant plattform för detta arbete.

### *Särskilt om satsningen Tryggare Malmö*

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

Genom stadens budget för 2020 tilldelades Tryggare Malmö resurser för att bli en del av den ordinarie verksamheten. En särskild enhet, Enheten för trygghet och samordnad tillsyn, har skapats inom miljöförvaltningen.

---

<sup>254</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 8 och 22.

Kommunens miljö- och hälsotillsyn, livsmedelstillsyn, bygglovsinspektion och tillståndsenhet arbetar tillsammans med Räddningstjänsten Syd och bland annat Polismyndigheten, Skatteverket, Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan med särskilda tillslag mot misstänkta illegala verksamheter.

Tillsynen sker framför allt inom områdena hygieniska behandlingsverksamheter, livsmedelskontroll, olovliga boenden, samlingslokaler, varutillsyn och fastighetsövergripande tillsyn, olovliga miljöfarliga verksamheter, fordonsbranschen och avfallstransporter.

Vid tillsyn agerar varje myndighet och förvaltning utifrån det egna uppdraget och de egna befogenheterna. Syftet med samverkan är att utveckla en gemensam ”verktygslåda” och på så sätt nå ett mer effektivt resultat än om varje organisation agerar ensam.

Tryggare Malmös inspektörer rör sig i miljöer där det kan förekomma människohandel eller människoexploatering. De har därför en viktig roll att rapportera vidare till rätt instans när det finns sådana indikationer. I slutet av 2019 tog Tryggare Malmö fram en checklista för indikatorer på människohandel som ett hjälpmedel för inspektörerna. Genom checklistan och ökad kompetens på området har inspektörerna blivit mer uppmärksamma på indikatorer som tyder på människohandel eller människoexploatering, vilket har lett till att antalet tips till Polismyndigheten har ökat kraftigt. Över 70 tips om misstänkt människohandel eller människoexploatering har lämnats över till polis.

### 3.15.3 Samverkan med andra aktörer

De myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet lyfter själva att de ser potential för fler myndigheter att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.<sup>255</sup> Myndigheter som i olika sammanhang lyfts som potentiellt intressanta att bidra på olika sätt är till exempel Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket och Transportstyrelsen. Även Bolagsverket, Boverket, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och Utbetalningsmyndigheten skulle kunna ha potential att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Myndigheterna har olika uppdrag och verksamhetsområden och potential att vara delaktiga på olika sätt inom ramen för arbetet med

---

<sup>255</sup> Arbetsmiljöverket m.fl.(2022b), s. 8.

att motverka arbetslivskriminalitet; vissa i samband med myndighetsgemensamma kontroller och andra till exempel med olika former av förebyggande arbete. Vissa av ovan nämna myndigheter, till exempel Transportstyrelsen och Livsmedelsverket, bedriver tillsyn av branscher där arbetslivskriminalitet kan förekomma. Som delegationen har utvecklat i tidigare delbetänkanden finns viktiga verktyg i upphandlingsregelverket för att bekämpa arbetslivskriminalitet.<sup>256</sup> Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Upphandlingsmyndigheten har ett samlat ansvar för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. I sammanhanget bör också nämnas att Boverket har haft ett särskilt uppdrag inriktat mot att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn, där Boverket i sin redovisning av uppdraget drar slutsatsen att det finns en koppling mellan omfattningen av fel, brister och skador och förekomsten av arbetslivskriminalitet.<sup>257</sup> Ytterligare en viktig aktör som bör nämnas i sammanhanget är Länsstyrelserna. Här kan särskilt nämnas att i varje länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om bland annat människohandel.<sup>258</sup>

En särskild fråga är om någon ytterligare myndighet formellt bör knytas till uppdraget, eller om myndigheterna som i dag ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet själva ska initiera kontakt med ytterligare myndigheter i de fall då det bedöms lämpligt. I sammanhanget kan nämnas att det inom samverkan mot organiserad brottslighet har utvecklats en modell med så kallade nätverksmyndigheter. Det innebär att de samverkande myndigheterna själva identifierar myndigheter som kan bidra, utan att det har sin grund i ett regeringsbeslut. Många som delegationen har träffat i arbetet med uppdraget att följa upp och analysera myndighetssamverkan förordar en liknande lösning även för samverkan mot arbetslivskriminalitet. Det finns en relativt utbredd samstämmighet om att det är rätt myndigheter som deltar i samverkan i dag, även om det kan finnas potential för fler att delta. Det kan bli svårhanterligt med en alltför stor krets myndigheter som regelmässigt ska samverka, och flertalet har därför förordat att det ska vara upp till de myndigheter som i dag ingår i

<sup>256</sup> SOU 2023:8, s. 298 f.

<sup>257</sup> Boverket (2022).

<sup>258</sup> Se 2 § förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

samverkan att vid behov initiera kontakt med ytterligare myndigheter. Sådana diskussioner kan enligt delegationens mening lämpligen föras på strategisk nivå, och AKC har potential att utgöra en kontaktyta för mer operativa insatser.

Även inom civilsamhället finns viktiga kontaktytor för myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet, inte minst när det gäller informationslämnande. Som exempel kan nämnas de civilsamhällesorganisationer, utöver arbetstagarorganisationerna, som bedriver ett arbete inriktat på att på olika sätt stödja arbetstagare som har utsatts eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Civilsamhällets insatser mot arbetslivskriminalitet beskrivs närmare i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8), avsnitt 2.5.10.

### **3.16 Samordning med annan myndighetssamverkan**

Enligt regeringens uppdrag till myndigheterna ska de regionala centren mot arbetslivskriminalitet samlokaliseras med de regionala undermåttsecentren som redan finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Myndigheterna ska samordna detta arbete med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, liksom övrig myndighetssamverkan, då det är möjligt.

#### **3.16.1 Samverkan mot organiserad brottslighet**

Sedan 2009 samverkar tolv myndigheter med underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen i en satsning mot den organiserade brottsligheten. Myndigheterna som ingår i denna samverkan är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Ytterligare nio myndigheter ingår som så kallade nätverksmyndigheter: Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Transport-

styrelsen och Länsstyrelsen i Stockholms län (som samordnar övriga länsstyrelser).

De myndigheter som samverkar mot organiserad brottslighet uppger i sin redovisning av arbetet under 2021 att en brottstyp som blivit mycket vanligare i underrättelseverksamheten under 2021 är människoexploatering, främst i samband med arbetslivskriminalitet. Som nämns i avsnitt 3.13 är just människohandel ett exempel på ett område där det finns en tydlig beröringspunkt mellan regeringsuppdragen om organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet.

Det anges vidare i redovisningen att uppdraget mot arbetslivskriminalitet har tydliga synergier med den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Myndighetssamverkan kan långsiktigt och gemensamt fokusera på de delar där myndigheterna enskilt har svårt att nå framgång. Ett av de bärande elementen är användandet av företag i brottslig verksamhet. De myndigheter som samverkar mot organiserad brottslighet beskriver att näringsverksamhet används för systematiskt systemutnyttjande, vilket leder till att stora ekonomiska belopp undanhålls från samhället och utnyttjande av arbetskraft som orsakar ett stort mänskligt lidande. I norra Sverige finns en särskild utmaning avseende den omfattande industrisatsning som pågår. Följande branscher var särskilt ofta föremål för underrättelseärenden, regionalt operativt arbete och nationella insatser: vård och omsorg, restaurang, städ, bygg, bil och transport, men även finansiella institut och fastighetsverksamhet. De myndigheter som samverkar mot organiserad brottslighet uppger i sin redovisning av arbetet under 2022 att arbetslivskriminalitet uppmärksammades mer än tidigare, och att synergier mellan de båda regeringsuppdragen började bli tydligare.

För samverkan mot organiserad brottslighet gäller lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, som möjliggör för myndigheter att i vissa fall trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan (se närmare om denna lag i avsnitt 3.9.5).

## Riksrevisionens granskning av det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet

Riksrevisionen granskade 2019 huruvida regeringen och de samverkande myndigheterna säkerställt att det myndighetsgemensamma arbetet för att bekämpa den organiserade brottsligheten bedrivs på ett sådant sätt att målen med verksamheten kan nås. Även om granskningen skedde för några år sedan och vissa av slutsatserna därmed möjligen skulle vara annorlunda i dag, är det enligt delegationens mening relevant att erinra om Riksrevisionens slutsatser då de liknar iakttagelser som delegationen gör av samverkan mot arbetslivskriminalitet i detta betänkande, inte minst när det gäller mål och uppföljning av verksamheten.

Enligt Riksrevisionens granskning har myndigheterna lagt ner omfattande resurser i verksamheten. Riksrevisionen bedömde att regeringens styrning har varit otydlig och utan samordning. Myndigheterna har själva fått formulera vad samarbetet konkret ska uppnå eftersom regeringen inte har tydliggjort hur mycket medel respektive myndighet ska avsätta för verksamheten eller hur arbetet ska prioriteras i förhållande till ordinarie uppdrag. Enligt Riksrevisionen har regeringen heller inte gjort någon regelbunden uppföljning av de enskilda myndigheternas verksamhet. I huvudsak har regeringens uppföljning skett genom en gemensam årlig återrapportering, som har sammanställts av Polismyndigheten. Myndigheterna har i återrapporteringarna fört fram att de har svårt att värdera måluppfyllelsen, effekterna av och samhällsnyttan med verksamheten, samt att det är en utmaning att följa upp det operativa arbetet.

Riksrevisionen framför kritik på främst två punkter när det gäller myndigheternas återrapportering och uppföljning. Den första är att myndigheterna inte gör en strukturerad bedömning av verksamhetens måluppfyllelse. Den andra är att Riksrevisionen anser att det finns brister i den myndighetsspecifika statistiken i den årliga rapporteringen av verksamheten. Eftersom det myndighetsgemensamma arbetet finansieras genom förvaltningsanslag, där regeringen inte har förtydligat hur mycket resurser som ska läggas på verksamheten, blir frågan om uppföljning viktig. Riksrevisionen menar att det behövs en myndighetsgemensam strategi för uppföljning och utvärdering, men att varken regeringen eller myndigheterna har säkerställt att verksamheten bedrivs så att målen kan nås.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att säkerställa att styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet samordnas regelbundet och att regelbundet följa upp den myndighetsgemensamma verksamheten avseende resursåtgång och resultat för att tillse att den når sina mål och för att få tillräckliga underlag för sin fortsatta styrning. Detta gäller för både de enskilda myndigheternas del av arbetet och det myndighetsgemensamma arbetet som helhet. Riksrevisionen rekommenderar även de samverkande myndigheterna att skapa förutsättningar för att kunna göra en rättvisande och tillförlitlig redovisning av resursåtgång och resultat av den gemensamma verksamheten, och därigenom i förlängningen kunna göra en bedömning av verksamhetens måluppfyllelse och effektivitet.

### **Ingen strukturerad samordning med samverkan mot arbetslivskriminalitet**

Samverkan mellan AKC och regionala underrättelsecentrum, RUC, ska ske regelbundet inom ramen för det löpande arbetet.<sup>259</sup> I metodstödet från 2020 framgår att för de myndigheter som ingår i både samverkan mot arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet är det bra att stämma av med myndighetens regionala RUC-representant om det redan pågår ett arbete där innan man avgör var ett ärende ska lämnas för att minska risken för dubbelarbete. Då kan respektive handläggare ta ställning till om ärendet är sådant att det ska hanteras inom ramen för samverkan mot arbetslivskriminalitet eller organiserad brottslighet.<sup>260</sup> I redovisningen av uppdraget om myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet för 2022 framgår att det finns tydliga synergier mellan de båda uppdragen och att samordningen mellan de båda regeringsuppdragen har ökat men att graden av interaktion mellan RUC och AKC varierar.<sup>261</sup>

Enligt det intryck delegationen har fått från intervjuerna med företrädare för myndigheterna som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet varierar graden av interaktion mellan RUC och AKC mellan regionerna. Även om det sker en kontinuerlig utveckling här förefaller det inte i någon större utsträckning ske en strukturerad samordning mellan den myndighetssamverkan som sker mot orga-

---

<sup>259</sup> Arbetsmiljöverket (2022b).

<sup>260</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2020), bil. 3.

<sup>261</sup> Polismyndigheten m.fl. (2022), s. 49.

niserad brottslighet och den som sker mot arbetslivskriminalitet. Den samordning som sker består i vissa fall i praktiken av att de båda uppdragen bemannas av samma person hos vissa myndigheter. Formerna för myndighetssamverkan skiljer sig åt på flera sätt, inte minst genom att ett stort fokus för samverkan mot arbetslivskriminalitet är myndighetsgemensamma arbetsplatskontroller. Det händer dock att ärenden förs över från RUC till AKC. Kontaktytorna mot samverkan mot organiserad brottslighet kan vara en utmaning med viss risk för dubbelarbete och risk för att de båda uppdragen konkurrerar om resurser. Förutom att det ibland är samma person som bemannar både RUC och AKC hos vissa myndigheter kan det också sägas finnas en intern samordning inom vissa myndigheter på så sätt att samma organisatoriska enhet hanterar all myndighetssamverkan.

Polismyndigheten har lyft fram att man bedömer att möjligheterna till samordning med samverkan mot organiserad brottslighet inte utnyttjas i tillräckligt hög grad. Det hänger delvis samman med att frågor om informationsutbyte och bedömningar om i vilken utsträckning ovan nämnda lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet kan användas inom samverkan mot arbetslivskriminalitet (se närmare i avsnitt 3.9.5). Polismyndigheten lyfter dock även fram att det finns en potential för synergieffekter även när det gäller övergripande lägesbilder och förberedelser mot utvalda kontrollobjekt. I sammanhanget kan nämnas att det inom Polismyndigheten har initierats en så kallad fyrklöversatsning som är ett polisinternt nationellt och regionalt samarbetsforum inom myndigheten för bland andra samordnare inom organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet. Syftet är att utveckla samverkan mellan uppdragen mot organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet. Nationella träffar anordnas två gånger per år, i syfte att samverka även regionsöverskridande och stötta varandra i aktuella frågor. Initiativet förefaller uppfattas positivt.

Delegationen har sammantaget fått intrycket att det finns utrymme för mer strukturerad samordning mellan uppdragen mot organiserad brottslighet respektive arbetslivskriminalitet för att undvika dubbelarbete och få bästa effekt.



## Styrkor med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet

Delegationens bild från de intervjuer som har genomförts är att den enskilt viktigaste åtgärden i samverkan mot organiserad brottslighet har varit att myndigheterna inom denna samverkan har fått möjlighet att i större utsträckning utbyta information med varandra genom lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Detta uppfattas av myndigheterna som avgörande för samverkan och det finns en utbredd uppfattning bland myndighetsföreträdare om att en motsvarande möjlighet att utbyta information vore önskvärd även för de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet. Delegationens bild är vidare att vissa anser att myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet och myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet bör närma sig varandra eller till och med vara ett och samma uppdrag. Andra anser att det finns två tydligt skilda perspektiv i de båda regeringsuppdragen och att en sådan ansats skulle leda till att viktiga perspektiv som är utmärkande för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet skulle gå förlorade.

Ett intryck som delegationen har fått i samband med de intervjuer som genomförts med myndighetsföreträdare som arbetar med uppdraget om organiserad brottslighet är att det hos Polismyndigheten placerade kansliet för samordning av samverkan mot organiserad brottslighet förefaller vara välfungerande. Kansliet verkar vara väl resurssatt för uppdraget och dessutom ha som ambition att verka till stöd för samtliga myndigheter i samverkan.

### 3.16.2 Övrig myndighetssamverkan

I sammanhanget bör även annan relevant myndighetssamverkan nämnas. Hösten 2019 samlades ett stort antal myndigheter bakom ett gemensamt initiativ mot välfärdsbrott som går under benämningen MUR (Motståndskraft hos Utbetalande och Rättsvårdande myndigheter). MUR syftar till att stärka den gemensamma förmågan att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen samt att förebygga och beivra bidragsbrott. Det finns fem arbetsgrupper inom MUR som undersöker hur myndigheterna gemensamt kan använda lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen fullt ut, förbättra infor-

mationsutbytet mellan myndigheter, utveckla gemensamma riskanalyser, förändra attityder och normer kring välfärdsbrott samt se över möjligheterna till en mer sammanhållen identitetsförvaltning.

Det kan även nämnas att i varje länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om bland annat människohandel.<sup>262</sup> Enligt vad delegationen erfar finns ingen strukturerad samordning mellan detta arbete eller MUR och myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet.

### 3.16.3 Slutsatser gällande samordning med samverkan mot organiserad brottslighet

**Delegationens bedömning:** Samverkan mot organiserad brottslighet och samverkan mot arbetslivskriminalitet bör fortsatt vara två separata uppdrag. Mot bakgrund av de beröringspunkter som finns och möjliga synergieffekter bör det dock ske en mer strukturerad, och vid behov fördjupad, samordning mellan RUC och AKC. Styrkor i samverkan mot organiserad brottslighet är bland annat de möjligheter till informationsutbyte som finns mellan myndigheterna samt den kanslifunktion som finns till stöd för arbetet.

**Skälen för delegationens bedömning:** Arbetet mot organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet har tydliga beröringspunkter. I samband med de intervjuer som delegationen har genomfört har det framgått att vissa bedömer att det till och med kan ifrågasättas om arbetet mot organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet ska vara olika uppdrag, medan andra anser att det finns två tydligt skilda perspektiv i de båda regeringsuppdragen och att det skulle kunna leda till att vissa viktiga perspektiv som är utmärkande för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet skulle gå förlorade om uppdragen slogs ihop. Delegationen tycker att det finns goda skäl för den senare uppfattningen. Arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet är delvis överlappande fenomen och även om det finns viktiga synergier mellan uppdragen så finns det en risk att vissa perspektiv skulle kunna gå förlorade om de båda uppdragen slogs samman. I såväl delegationens delbetänkande med förslag till en defi-

<sup>262</sup> Se 2 § förordningen om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

nition av arbetslivskriminalitet som i Ds 2021:1 lyftes några utmärkande perspektiv för arbetslivskriminalitet som delegationen bedömer är viktiga att erinra om.<sup>263</sup> Arbetslivskriminalitet utmärker sig på så sätt att förfarandet har en koppling till arbetslivet och ofta förutsätter innehav av företag som agerar arbetsgivare. Arbetslivskriminalitet innebär typiskt sett att arbetstagare utnyttjas på olika sätt och att de inte får de villkor och förhållanden de har rätt till enligt lag och avtal. Arbetslivskriminalitet präglas också 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. Inte minst mot denna bakgrund är samverkan mot arbetslivskriminalitet som ett särskilt uppdrag en viktig verksamhet som fortsatt bör prioriteras.

Arbetslivskriminalitet innefattar både brottsliga förfaranden och sådant som inte är belagt med straff, exempelvis överträdelse av arbetsrättsliga lagar. Det är viktigt att tillsyn riktas mot samtliga former av arbetslivskriminalitet. Vikten av att rikta tillsynen mot olika former av regelöverträdelse har illustrerats i en rapport från Svenskt Näringsliv,<sup>264</sup> där man lyfter fram att den ”grå marknaden” består av företag som medvetet, genom vårdslöshet eller slarv, väljer att inte följa alla de regelverk som finns och att den ”svarta marknaden” består av den rent kriminella delen där själva affärsidén är att bryta mot lagen och nyttja företag för att antingen tjäna svarta pengar eller tvätta kriminella pengar. I rapporten lyfts vidare fram att för att de aktörer som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet inom sfären för den organiserade brottsligheten ska kunna göra en avans, tvätta pengar eller växa behövs möjlighet att göra affärer med företag utanför den kriminella marknaden och de egna företagen. Den grå marknaden kallas i rapporten möjliggörare – företag med ägare som gör det möjligt för den organiserade ekonomiska brottsligheten att växa. Att myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet tar sikte på båda dessa perspektiv – både den grå och den svarta marknaden – och är unik i sin ansats på flera sätt är något som har verifierats i de intervjuer som delegationen har genomfört.

---

<sup>263</sup> Se SOU 2022:36, s. 55 f., och Ds 2021:1, s. 30 f.

<sup>264</sup> Svenskt Näringsliv (2023), s. 8.

Mot bakgrund av de beröringspunkter som finns mellan de båda uppdragen finns dock behov av en mer strukturerad och fördjupad samordning för att arbetet ska bli så effektivt som möjligt och för att minska risken för dubbelarbete. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet har vidare bedrivits under en längre tid och det finns viktiga lärdomar som kan dras av denna samverkan. Inte minst har man löst de svårigheter med möjligheter att utbyta information med varandra som alltjämt kvarstår i stor utsträckning i myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, se närmare i avsnitt 3.9.5. Delegationen har i tidigare delbetänkanden,<sup>265</sup> lyft fram att frågan om informationsutbyte och eventuella sekretesshinder mellan myndigheter bör hanteras skyndsamt, en bedömning som alltjämt kvarstår.

### **3.17 Delegationens övergripande bedömning av målpuffyllelsen**

#### **3.17.1 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet har stor potential men ett antal utmaningar**

Sammantaget är delegationens intryck att samverkan har bidragit på ett positivt sätt i arbetet mot arbetslivskriminalitet på en mängd olika sätt. Regeringsuppdraget har inneburit att ett antal personer på respektive myndighet har fått en kraftigt ökad förståelse för varandras verksamhet och har fått en större kunskap om vilka verktyg som myndigheterna gemensamt besitter i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Flera har beskrivit att myndigheterna åstadkommer mer tillsammans än vad varje enskild myndighet kan åstadkomma på egen hand. Den information som kan utbytas om intressanta objekt uppfattas göra stor skillnad och har lett till att myndigheterna bedömer att de har blivit bättre på att upptäcka arbetslivskriminalitet. De samverkande myndigheterna kan vara en stark motkraft mot arbetslivskriminella aktörer när samverkan fungerar. Samverkan kan också leda till en möjlighet att se större perspektiv; även om den egna myndigheten inte får ett konkret resultat av en viss kontroll kan myndigheten bidra till att en annan myndighet kan använda sina verktyg, vilket i sin tur som helhet bidrar till att arbetet mot arbetslivskriminalitet får större genomslag. Flera vittnar om att regerings-

---

<sup>265</sup> SOU 2022:36, s. 226 f., och SOU 2023:8, s. 302 f.

uppdraget på detta sätt kan sägas bidra till att statens insatser mot arbetslivskriminalitet fungerar bättre som helhet.

Det finns dock ett antal utmaningar för myndigheternas samverkan. Som beskrivits i avsnitt 3.2 har myndigheternas samverkan analyserats tidigare av andra aktörer. Även om vissa åtgärder har vidtagits förefaller flera av de utmaningar som tidigare har beskrivits av andra aktörer kvarstå. Skälen till detta kan vara flera och bero på faktorer såväl inom myndigheterna som inom Regeringskansliet. Delegationens intryck, baserat på de intervjuer som har genomförts, är att den enskilt största utmaningen när det gäller myndigheternas samlade förmåga att motverka arbetslivskriminalitet alltså är svårigheter för myndigheterna att utbyta information med varandra. Rent konkret gör detta att kontrollerna blir mindre träffsäkra än vad de skulle kunna bli om myndigheterna hade möjlighet att i större utsträckning utbyta information inför kontroller.

De regionala centren mot arbetslivskriminalitet har stor potential att förstärka förmågan att motverka arbetslivskriminalitet. Mycket tyder på att de regionala centren kommer att ha en stor betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet, vilket verksamheten redan har börjat ge exempel på. Samtidigt finns en mängd, inte minst praktiska, problem gällande till exempel möjligheter att digitalt dela information. En utmaning är även att tillse ett bra efterarbete efter själva arbetsplatskontrollerna i syfte att möjliggöra bra så kallade skrivbordskontroller och uppföljning av ärenden.

Delegationen konstaterar att arbetet mot arbetslivskriminalitet förefaller ha gjort en slags omstart i samband med regeringsuppdraget om de regionala centren. Myndigheterna förefaller till exempel i relativt stor utsträckning ha börjat om när det gäller organisationen för uppdraget, metodutveckling med mera. Arbetet har i många fall karaktären av att vara i ett tydligt uppstartsskede, trots att myndighetssamverkan har pågått under flera år, även om den då organiserades på ett annat sätt. Detta kommer exempelvis till uttryck i fråga om information till utsatta arbetstagare, ett område där det enligt delegationens mening fortsatt finns stora utmaningar trots att problematiken har uppmärksamats under en längre tid.

Delegationens bild är även att samverkan uppvisar betydande brister när det gäller att beivra människohandel och människoexploatering i förhållande till de ambitioner som kommer till uttryck i regeringsuppdraget. Av olika skäl prioriteras inte dessa brott i det

myndighetsgemensamma arbetet, trots att det ofta föreligger misstankar om sådan brottslighet. Det är mycket komplexa brott som kräver stor kunskap, erfarenhet och resurser för att motverkas. Ofta krävs även samverkan mellan olika myndigheter och andra aktörer såsom socialtjänst, civilsamhällesorganisationer och arbetsmarknadens parter. Delegationens bild är att det i dag finns bättre förutsättningar för en sådan samverkan än tidigare, även om en rad utmaningar kvarstår både i fråga om arbetssätt, kompetens och ansvarsfördelning.

Det finns även en utmaning med att myndigheterna har olika ambitionsnivå och bemanning för regeringsuppdraget samt att det råder olika uppfattningar om och förväntningar på vad det innebär att samordna uppdraget. Delegationen har fått intrycket att de flesta myndigheter efterfrågar ett tydligare ledarskap. Andra utmaningar kan sägas hänga samman med kulturskillnader och att de samverkande myndigheternas kärnverksamhet skiljer sig åt. Till exempel leder detta till olika syn på vad som ska vara fokus för samverkan; om det ska vara organiserad brottslighet eller om huvudfokus ska vara på den osunda konkurrensen. En annan anledning till de olika synsätten kan sägas vara otydliga mål och otydlig styrning, vilket riskerar att resultera i att myndigheterna rör sig i olika riktningar.

Även om förståelsen för myndigheternas respektive verksamhet och verktyg vid tillsyn har ökat har delegationen fått intrycket av att det finns mer att lära. Det kan till exempel handla om att öka förståelsen för att det kanske är en annan myndighet som behöver hjälp för att få ett resultat, trots att den egna myndigheten kanske inte alls får ett mätbart resultat av att man ger sådan hjälp. Samtidigt vittnar flera om att det är viktigt att samtliga myndigheter i samverkan har möjlighet att bidra med ett resultat för den egna myndigheten för att kunna motivera den tid som läggs på uppdraget.

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll i att motverka och förebygga arbetslivskriminalitet. Det handlar bland annat om att de företräder stora grupper av både arbetsgivare och arbetstagare och om att de ansvarar för den närmare regleringen av villkoren på arbetsmarknaden genom att teckna kollektivavtal och att tillse att dessa följs. Vidare besitter parterna mycket information och kunskap som är värdefull för myndigheterna att ta del av. Det handlar exempelvis om kunskap om hur arbetslivskriminella upplägg ser ut i olika branscher men också om enskilda företag som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet. Delegationen har fått bilden att partsorganisationerna

önskar bidra med detta i större utsträckning än vad som sker i dag. Det samråd mellan myndigheterna och parterna som är etablerat är i dag i huvudsak begränsat till bygg- och städbranscherna. Delegationens bild är vidare att det finns utmaningar i fråga om ansvarsfördelningen när det kommer till kontroller av arbetsförhållanden. Detta då en del myndigheter, av respekt för parternas autonomi, förefaller bli mer passiva än nödvändigt i vissa situationer. Delegationens intryck är att det från flera håll finns ett önskemål om att samrådet i större utsträckning skulle kunna inkludera en dialog som handlar om gränsdragningsfrågor när det gäller myndigheternas och arbetsmarknadens parter respektive mandat.

Sammanfattningsvis finns det enligt delegationens intryck en enorm potential i myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet men även ett antal utmaningar som behöver överbryggas för att nå ökad effektivitet i insatserna, inte minst mot sådan arbetslivskriminalitet som är särskilt komplex och systematisk såsom människohandel och människoexploatering.

### 3.17.2 De samverkande myndigheterna har genomfört merparten av uppdragen

**Delegationens bedömning:** De samverkande myndigheterna har genomfört merparten av de uppdrag som har ingått i de olika regeringsuppdragen om arbetslivskriminalitet. Vissa uppdrag kan dock inte anses färdiga.

**Skälen för delegationens bedömning:** Majoriteten av de uppdrag som regeringen har gett de samverkande myndigheterna har fullgjorts, vilket redovisas i de olika avsnitten i detta kapitel. Delegationen kommer därför inte här att närmare återge de uppdrag vi bedömer är utförda eller till stora delar utförda. Några uppdrag kan dock sägas alltjämt vara under arbete och återges närmare nedan.

Delegationen bedömer att myndigheterna inte är färdiga med uppdraget att ta fram indikatorer för uppföljning av den myndighetsgemensamma kontrollverksamheten och dess resultat.<sup>266</sup>

Delegationen bedömer att myndigheterna inte på ett tillfredsställande sätt har vidareutvecklat arbetssätten när det gäller arbets-

<sup>266</sup> Uppdraget skulle ha utförts under 2021.

livskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, exempelvis människohandel och människoexploatering. Uppdraget skulle ha utförts senast under 2023, se närmare i avsnitt 3.13.

Delegationen bedömer vidare att myndigheterna inte har genomfört informationsinsatser i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns. Uppdraget skulle ha utförts senast under 2023, se närmare i avsnitt 3.12.

Delegationen bedömer att återrapporeringen inte är i enlighet med regeringens uppdrag. Den senaste återrapporeringen är till stora delar en rapport av olika insatser och åtgärder som de samverkande myndigheterna har vidtagit.<sup>267</sup> Det är svårt att urskilja vad av detta som är resultatet av samverkan. Återrapporeringen av hur myndigheterna fortsatt avser att inrätta center och bedriva arbetet vid centren är relativt knapphändig och beskriver inte de ekonomiska och personella konsekvenserna. Det saknas också en bedömning av resultat och effekter av myndighetssamverkan.

## 3.18 Regeringens styrning av arbetet

### 3.18.1 Generellt om myndighetsstyrning

Regeringens styrning av statliga myndigheter syftar till att skapa förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet och effektivitet. Mål och uppgifter till myndigheterna bör formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.<sup>268</sup>

Regeringens styrning av myndigheter uttrycks i regel genom instruktioner och andra förordningar, regleringsbrev eller andra regeringsbeslut samt finansiering.<sup>269</sup>

Myndigheternas instruktioner är ett grundläggande instrument i regeringens styrning och gäller tills vidare. I varje instruktion ska myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och andra för myndigheten specifika förhållanden regleras. Detaljeringsgraden i instruktionen kan variera från myndighet till myndighet. Vissa krav kan

---

<sup>267</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2023).

<sup>268</sup> Jfr prop. 2009/10:175, s. 97 f.

<sup>269</sup> Rikskrevisionen (2019), s. 12.



uttryckas tämligen detaljerat. Uppgifter som är tidsbegränsade eller som kan förväntas att ändras inom en närmare framtid, mål, liksom uppgifter eller uppdrag där regeringen ser behov att vara utförlig i beskrivningen är exempel på sådant som vanligtvis inte regleras i instruktionen utan i annat beslut.<sup>270</sup>

Myndigheters grundläggande uppgifter och förutsättningar bör anges i instruktionen medan regleringsbrevet i första hand är avsett för den årliga styrningen av myndigheten, exempelvis tidsbegränsade uppdrag eller om det finns en koppling till myndighetens finansiering.<sup>271</sup>

Regeringen genomför årliga myndighetsdialoger, som är en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet vid vilken myndighetens ledning och företrädare för regeringen deltar. Dialogen syftar till att följa upp myndigheternas verksamhet, ge en återkoppling och bedömning av resultatet och diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv.<sup>272</sup>

Så kallade informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika områden. Myndigheterna kan å sin sida få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda.<sup>273</sup>

### 3.18.2 Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor

Begreppet tvärsektoriella frågor beskriver frågor som kräver insatser inom flera olika verksamhetsområden och regelkomplex för att politiken ska förverkligas.<sup>274</sup> Arbetslivskriminalitet är en tvärsektoriell fråga, även om regeringen hittills inte verkar ha använt den benämningen.

Det är väl känt att det är svårt för regeringen att styra i tvärsektoriella frågor. Särskilt tre orsaker har lyfts fram av Statskontoret, som har ägnat frågan mycket uppmärksamhet.

---

<sup>270</sup> Prop. 2009/10:75 s. 111.

<sup>271</sup> Bet. 2015/16:KU10.

<sup>272</sup> Prop. 2009/10:75 s. 113.

<sup>273</sup> Prop. 2009/10:75 s. 102–103 och bet. 2015/16:KU10.

<sup>274</sup> Statskontoret (2022), s. 9.

Den svenska förvaltningen är sektoriserad. Det innebär att både Regeringskansliet och de statliga myndigheterna är uppdelade och organiserade efter olika sektorer och sakområden. Det ställer krav på att regeringens styrning är sammanhållen, det vill säga att styrningen utgår från verksamhetsområden och ett helhetsperspektiv snarare än utifrån enskilda myndigheter. Styrningen av en myndighet eller verksamhet behöver alltså i dessa frågor vara samordnad med styrningen av andra berörda myndigheter och verksamheter.<sup>275</sup>

Många tvärsektoriella frågor är också komplexa, i bemärkelsen att resultatet beror på vad många aktörer gör, och att dessa aktörer befinner sig på olika nivåer och i olika sektorer. Komplexa frågor kännetecknas dessutom ofta av att både mål och medel är otydliga, liksom sambandet mellan dem.<sup>276</sup>

Myndigheter prioriterar ofta mål inom sin egen sektor framför tvärsektoriella mål. När regeringen delegerar beslut inom ramen för tvärsektoriella frågor till myndigheter finns det en risk att myndigheterna prioriterar mål inom sin egen sektor framför tvärsektoriella mål. Myndigheterna har dessutom ofta svårt att tolka regeringens krav på hur de ska ta hänsyn till tvärsektoriella frågor.<sup>277</sup>

Statskontoret har gjort ett antal observationer när det gäller regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. Den kanske allra viktigaste är att när den politiska ledningen tydligt signalerar att en tvärsektoriell fråga är prioriterad får styrningen stort genomslag.

Regeringens politik för tvärsektoriella frågor saknar ofta en tydlig inriktning, det vill säga att regeringen inte har uttryckt ett tydligt behov eller tydliga mål för arbetet med frågan. Det kan finnas flera skäl till bristande tydlighet. I vissa frågor saknar regeringen tillräcklig kunskap om hur förvaltningen ska arbeta för att uppnå effekter i en tvärsektoriell fråga, eftersom frågorna är komplexa och relativt nya för förvaltningen. Ett annat skäl kan vara att regeringen bedömer att myndigheterna har bäst förutsättningar att själva identifiera och utforma de mest effektiva åtgärderna inom ramarna för sina respektive verksamhetsområden, och därför formulerar öppna uppdrag. Statskontoret konstaterar också att Regeringskansliet är en förhandlingsorganisation som ska avspegla olika intressen. Processerna för den gemensamma beredningen av regeringsärenden gör att det kan

---

<sup>275</sup> Statskontoret (2022), s. 10–11.

<sup>276</sup> Statskontoret (2022), s. 11.

<sup>277</sup> Statskontoret (2022), s. 11–12.

vara svårt för ett departement att få igenom strategier och beslut som är alltför detaljerade eller specifika.<sup>278</sup>

Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor är ofta kortsiktig. Det innebär att regeringen tenderar att styra med uppdrag i regleringsbrev, eller uppdrag i enskilda regeringsbeslut. Myndigheterna hinner då inte samla kunskap i en fråga och förstå hur den tvärsektoriella frågan hänger ihop med den övriga verksamheten. Det blir även svårt för myndigheterna att knyta till sig rätt kompetens. Tvärsektoriella frågor kräver också ofta att flera olika aktörer samverkar, genom att utbyta information, föra dialog, få samsyn eller utveckla gemensamma arbetssätt. Statskontoret har funnit att det kan ta upp mot tio år att etablera en fungerande samverkan.<sup>279</sup>

Regeringen har ibland 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 ansvar i förvaltningen i arbetet med en tvärsektoriell fråga (exempelvis Jämställdhetsmyndigheten för genomförandet av jämställdhetspolitiken och Myndigheten för digital förvaltning för förvaltningens digitalisering). Regeringen beslöt i december 2022 att tillsätta ett råd mot organiserad brottslighet, i syfte att stärka och effektivisera det samlade arbetet mot organiserad brottslighet genom strategiskt, ömsesidigt informationsutbyte.<sup>280</sup>

---

<sup>278</sup> Statskontoret (2022), s. 22.

<sup>279</sup> Statskontoret (2022), s. 27 f.

<sup>280</sup> Avsikten är att rådet ska arbeta under 18 månader. Rådet är en del av Regeringskansliet och justitieministern är ordförande. Förutom statssekreterare från Justitie- och Finansdepartementen består rådet av företrädare för Polismyndigheten (rikspolischefen och chefen för NOA), riksåklagaren, generaltulldirektören, samt generaldirektörerna för Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Ordföranden biträds av ett sekretariat i Justitiedepartementet. Ärenden som ska beslutas av regeringen bereds fortsatt av ansvarigt departement.

### 3.18.3 Regeringens styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet

Vissa företrädare anser att inriktningen på regeringsuppdraget är så tydlig man kan förvänta sig och att det borde vara möjligt för myndigheterna själva att reda ut de frågetecken som finns. Bristande tydlighet blir i det perspektivet framför allt en fråga för generaldirektörerna, chefsnätverket och den nationella styrgruppen. Vissa av de intervjuade anser att det måste vara upp till varje myndighet att bedöma och konkretisera inriktningen utifrån respektive verksamhet. Det finns också en bild av att uppdraget är tillräckligt tydligt, men att det är svårt att klara givet de förutsättningar, i form av ekonomiska resurser och regelverk (se nedan), som regeringen har ställt till myndigheternas förfogande. Flertalet ser dock ett behov av att regeringen klargör delar av uppdraget.

En övergripande fråga som skapar konflikter mellan myndigheterna är om samverkan primärt syftar till att motverka antingen organiserad brottslighet eller det som benämns fusk eller både och. Frågan handlar möjligen om perspektiv hos olika individer, men framför allt speglar den olika synsätt inom Polismyndigheten och Skatteverket, som bottnar i myndigheternas respektive kärnuppdrag. Inom Polismyndigheten finns det företrädare som anser att det är märkligt att använda begrepp som fusk och missbruk om förfaranden som ofta är brottsliga och som kan ses som delar av den kriminella ekonomin. Inom Skatteverket ser man stora faror med att helt fokusera på rent kriminella aktörer, eftersom man då riskerar att tappa kontrollen över de "grå" aktörerna, som potentiellt utgör inflödet till den grova brottsligheten. Några som delegationen har talat med vittnar dock om att denna spännvidd i perspektiv möjligen framför allt yttrar sig högre upp i den myndighetsgemensamma organisationen, till exempel i styrgruppen, och inte innebär några större hinder för den operativa verksamheten. Vissa myndighetsföreträdare anser dock att även det operativa arbetet i vissa fall har påverkats av dessa olika perspektiv. Som delegationen har redogjort för i avsnitt 3.7.3 finns det dock mycket som tyder på att dessa meningsskiljaktigheter i viss mån är på väg att avta då det börjar uppstå större samstämmighet om att samverkan måste prioritera både "grå" och "svarta" företag. Det kan ses som en positiv effekt av samverkan.

Ett annat område där flera av de intervjuade anser att styrningen kräver större tydlighet rör människohandel och människoexploatering. Det anses vara särskilt otydligt i vilken mån ett brottsofferperspektiv är en del av uppdraget. Om ett sådant perspektiv är en del av uppdraget anses det vara otydligt om det är en fråga som berör alla eller endast ett fåtal av de samverkande myndigheterna? I dag bärs det perspektivet i hög grad av regionkoordinatorerna, vars roll beskrivs närmare i avsnitt 3.13.4. Det finns önskemål om att framför allt Polismyndigheten i högre grad ska vara med och lyfta det perspektivet, särskilt i samband med kontrollerna. Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.13.6.

Ytterligare synpunkter på inriktningen är att även annan samverkan än fysiska arbetsplatsinspektioner behöver framgå uttryckligen av uppdraget, om det är en sådan inriktning regeringen vill uppnå. Det anses nödvändigt för att kunna följa ärenden längre och därmed få bättre kunskap om de verkliga resultaten, och därmed i förlängningen effekterna i samhället av gjorda insatser.

Större tydlighet kan uppnås på olika sätt, enligt dem som efterfrågar det. Det kan ske genom nya skriftligt formulerade uppdrag, men det skulle också kunna uppnås genom ett gemensamt möte med alla myndigheter, där det blir klarlagt vad regeringen har för förväntningar. Oavsett metod är dock enligt många en tydligare styrning nödvändig, eftersom myndigheterna i dag tolkar uppdraget så pass olika.

Det finns också synpunkter på den interna organisationen inom Regeringskansliet. Kommunikationen mellan Arbetsmarknads- och Justitiedepartementet anses av några företrädare inte alltid fungera tillräckligt väl, vilket kan leda till motstridiga signaler till de myndigheter som lyder under olika departement. Det har vid intervjuerna och i andra sammanhang framkommit att en bakgrund till bristande resultat när det gäller olika former av arbetskraftsexploatering också kan bero på frågans organisation inom Regeringskansliet, där inget departement eller enhet har ett övergripande ansvar för frågan.<sup>281</sup>

Andra tycker att myndigheterna är för otydliga och försiktiga i sin kommunikation med Regeringskansliet angående behov och problem. Även om de bristande möjligheterna att utbyta information mellan myndigheterna (se närmare i avsnitt 3.9.5) har varit känd för

---

<sup>281</sup> Frågan kan sägas delas mellan olika enheter inom framför allt Justitiedepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Utrikesdepartementet.

Regeringskansliet under en längre tid, så var myndigheternas ledningar länge inte tillräckligt tydliga om hur hämmande den har varit för samverkan.

Det finns också frågor om i vilken mån Regeringskansliets myndighetsdialoger inkluderar diskussioner om samverkan mot arbetslivskriminalitet. För vissa företrädare framstår det som märkligt att så inte tycks ske i någon högre grad i dag.

Företrädare för arbetsmarknadens parter är i vissa fall mycket kritiska mot regeringens styrning, som de anser vara bristfällig. De uppfattar att myndigheterna behöver tydligare gränsdragningar mellan arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet. De uppfattar att Regeringskansliets styrning hämmas av ett så kallat stuprörstänkande. Det blir särskilt problematiskt i förhållande till samverkan mot arbetslivskriminalitet, som kräver dialog och samarbete mellan särskilt Arbetsmarknads-, Justitie- och Finansdepartementet. De uppfattar att Arbetsmarknadsdepartementet har huvudansvar för frågan, samtidigt som många former av arbetslivskriminalitet ytterst rör Finansdepartementets och Justitiedepartementets ansvarsområden.

Som framgår på flera ställen ovan i detta kapitel finns det också ett missnöje med hur regeringen har ställt krav på återrapporteringen av uppdraget. Fokus på antalet kontroller ger inte regeringen möjlighet att bedöma vilka effekter i samhället samverkan egentligen åstadkommer.

Regeringen har uttryckt att samverkan ska vara varaktig. Trots detta finns det, hos vissa som delegationen har intervjuat, en osäkerhet gällande regeringens framtida inriktning för samverkan, vilket riskerar att påverka den egna myndighetens arbete negativt. Detta hänger framför allt samman med att arbetet hittills har styrts av tidsbegränsade regeringsuppdrag för ett eller ett par år i taget. Det har framkommit önskemål om en tydligare och mer långsiktig styrning för att underlätta planering och prioritering för myndigheterna. Detta är en fråga som delegationen även har berört i tidigare delbetänkanden.<sup>282</sup>

---

<sup>282</sup> SOU 2022:36, s. 227 f., och SOU 2023:8, s. 285 f.

### 3.18.4 Ledning och samordning av myndigheternas samverkan

Arbetsmiljöverket har regeringens uppdrag att vara samordnande myndighet. Det finns stora skillnader i uppfattningen om vad det innebär att samordna. Delegationens bild är att Arbetsmiljöverket ser det som att det i första hand handlar om att skapa förutsättningar för samverkan, men inte att myndigheten ska leda uppdraget. Delegationens intryck är dock att ett flertal andra myndigheter upplever att det saknas ett tydligt ledarskap och att det har påverkat samverkan på ett negativt sätt. En majoritet av de delegationen har intervjuat anser att Arbetsmiljöverket visar för lite ledarskap och initiativförmåga, till skada för effektivitet och utvecklingstakt i samverkan. Samverkan blir helt enkelt för trög om ingen är villig att lägga förslag och driva på. Företrädare för Arbetsmiljöverket har starka invändningar mot denna beskrivning. De anser att det är alla ingående myndigheters ansvar att komma med förslag och bidra till framdriften. De anser också att Arbetsmiljöverket har varit drivande i flera frågor som bidragit till att utveckla samverkan, såsom analysarbete, regionalt metodstöd, uppföljning och kommunikationsinsatser, men i många fall har det varit svårt att enas eller få andra myndigheters resurser till detta arbete.

Många företrädare för de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet anser att problemen bottnar i bristande styrning från Arbetsmiljöverkets högsta ledning. Enligt vissa har ledningen inte prioriterat uppdraget tillräckligt. De som arbetar med samordning på Arbetsmiljöverket anses av många ha behövt betydligt starkare stöd från ledningen i fråga om mandat och resurser. De som samordnar uppdraget måste vidare ha god förståelse för vad de olika myndigheterna kan bidra med.

Andra uppfattar att Arbetsmiljöverket som myndighet inte har velat förändra attityd och arbetssätt utifrån nya förhållanden i samhället och i arbetslivet. De som har detta synsätt menar att myndighetens ledning är ovillig att prioritera de största riskerna på arbetsmarknaden och gärna vill fortsätta lägga resurser på att inspektera arbetsplatser med relativt små problem.

Ytterligare andra tror att bristerna handlar om att Arbetsmiljöverket saknar erfarenhet av att leda den här typen av uppdrag.

Även om kritiken från företrädare för andra myndigheter än Arbetsmiljöverket är relativt samstämmig, så drar olika företrädare

olika slutsatser av den. Vissa anser att Arbetsmiljöverket saknar förutsättningar att samordna uppdraget och att den uppgiften i stället bör gå över till en annan myndighet. De myndigheter som då nämns är Polismyndigheten och Skatteverket. Av dem som har detta synsätt anses båda dessa myndigheter ha bättre förutsättningar och större erfarenhet av att leda projekt där flera myndigheter ingår.

Skatteverket anses av relativt många ha goda förutsättningar att leda uppdraget, om det inte hade varit för de hinder som nuvarande sekretesslagstiftning reser. Det nämns också, särskilt av företrädare för Polismyndigheten, att det skulle kunna innebära en risk för en starkare betoning på mindre allvarliga former av arbetslivskriminalitet.

De som argumenterar för att Polismyndigheten har bäst förutsättningar att samordna uppdraget pekar på positiva erfarenheter från Polismyndighetens sätt att samordna myndighetsövervakning mot organiserad brottslighet. Andra ser stora risker för att det skulle kunna bli ett överdrivet starkt fokus på organiserad brottslighet och gängkriminalitet under Polismyndighetens ledning, till nackdel för arbetet mot de former av arbetslivskriminalitet som handlar mer om utnyttjande av arbetskraft och osund konkurrens. Ett eventuellt närmande mellan övervakning mot arbetslivskriminalitet respektive organiserad brottslighet riskerar, i den analysen, leda till att bland annat frågan om osund konkurrens och vissa arbetstagares utsatthet hamnar i bakgrunden.

Relativt många av de som anser att Arbetsmiljöverket har haft svårt att axla regeringens uppdrag betonar samtidigt att det inte innebär att det finns en annan myndighet som är bättre lämpad. Uppdraget är i grunden utmanande och det är inte säkert att någon annan myndighet hade axlat uppdraget på ett bättre sätt. Det finns alltid utmaningar med samordnarrollen och olika synpunkter på vad denna bör innebära, vilket medför att synpunkter oundvikligen kommer att riktas mot den samordnande myndigheten. Detta kan till exempel illustreras av att även de grupper som samordnats av andra myndigheter, till exempel analys- och metodstödsgrupp, enligt delegationens intryck har haft utmaningar. Ett flertal betonar i stället att konfliktytorna skulle riskera att bli större om exempelvis Polismyndigheten eller Skatteverket samordnade uppdraget, framför allt på grund av de skilda perspektiv som de båda myndigheterna har. Även om Arbetsmiljöverket har haft utmaningar, både internt och externt, anser många att myndigheten fortsatt bör samordna uppdraget, men då



under förutsättning att regeringen tydliggör sina förväntningar på vad som ingår i den samordnande rollen. De som vill att Arbetsmiljöverket ska få behålla uppdraget vill att myndigheten stärker sin lednings- och styrningskompetens. Det finns också önskemål om ett resursstarkare kansli kopplat till den nationella styrgruppen, vilket skulle stärka förmågan att hålla i och utveckla möten, internkommunikation, analysarbete, ärendehantering och återrapportering (se också avsnitt 3.8). Vissa pekar i detta sammanhang på kansliet för samverkan mot organiserad brottslighet som en förebild.<sup>283</sup> Vissa lyfter även fram att kansliet skulle kunna vara myndighetsgemensamt, något som även förespråkades i promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet* (Ds 2021:1).<sup>284</sup> Företrädare för Arbetsmiljöverket anser dock att frågan om ett myndighetsgemensamt kansli har diskuterats vid flera tillfällen, men då avvisats av övriga myndigheter med hänvisning till bristande resurser.

### 3.18.5 Arbetet mot arbetslivskriminalitet bör anges i myndigheternas instruktioner

**Delegationens bedömning:** Det finns behov av en tydligare och mer långsiktig styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet.

**Delegationens förslag:** Det ska skrivas in i respektive myndighets instruktion att Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

**Skälen för delegationens bedömning och förslag:** Regeringen har gett ett flertal uppdrag till myndigheter att samverka mot arbetslivskriminalitet. I det senaste regeringsuppdraget ges uttryck för att samverkan ska vara varaktig. Trots detta finns det bland myndighetsföreträdare som arbetar med samverkan mot arbetslivskriminalitet en osäkerhet gällande regeringens syn på samverkans varaktighet, vilket riskerar att påverka arbetet negativt. Detta hänger framför allt

<sup>283</sup> Se Riksrevisionen (2019), s. 36.

<sup>284</sup> Ds 2021:1, s. 66 f. Se även avsnitt 3.16.

samman med att de olika regeringsuppdragen som styr arbetet har varit tidsbegränsade. Det har framkommit önskemål om en tydligare och mer långsiktig styrning för att underlätta planering och prioritering för myndigheterna. Delegationens bedömning är därför att enhetliga skrivningar rörande arbetet mot arbetslivskriminalitet bör finnas i samtliga samverkande myndigheters instruktioner i syfte att tydliggöra att samverkan är varaktig. Delegationen bedömer att en sådan ändring skulle kunna bidra till att skapa större enhetlighet och långsiktighet i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet och även är i linje med hur regeringen har styrt myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Att genom styrning och resursallokering visa på frågans vikt har också lyfts fram som avgörande när delegationen har studerat framgångsrika arbetssätt i andra länder.<sup>285</sup>

Det framgår redan av Arbetsmiljöverkets instruktion att myndigheten ska delta i och samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Så länge samordningsuppdraget kvarstår finns det inget behov att ändra i Arbetsmiljöverkets instruktion på denna punkt.

### 3.18.6 Nytt regeringsuppdrag

**Delegationens bedömning:** Regeringen bör besluta om ett nytt uppdrag för samverkan. Uppdraget bör slå fast att målet för samverkan är att motverka arbetslivskriminalitet i samhället. Uppdraget bör också klargöra att kontroller och sanktioner är viktiga åtgärder, men inte de enda, för att uppnå detta mål. Samtidigt bör regeringen ställa högre krav på återrapporteringen av resultaten av samverkan.

**Skälen för delegationens bedömning:** Även om arbetet mot arbetslivskriminalitet anges i myndigheternas instruktioner kommer samverkan under en period att behöva styras av ett regeringsuppdrag. Det krävs för att ge myndigheterna tillräcklig tydlighet om regeringens intentioner. I avsnitt 3.4.3 framgår att regeringen avser att återkomma med ett förnyat uppdrag senast under tredje kvartalet 2024.

<sup>285</sup> SOU 2022:36, s. 18, och SOU 2023:8, s. 22 f.

Delegationen bedömer att uppdraget framåt bör tydliggöra regeringens hållning på särskilt följande områden:

- Att målet för samverkan är att motverka arbetslivskriminalitet i samhället.
- Att kontroller, men också andra åtgärder, är viktiga för att uppnå detta mål.
- Att myndigheterna i samverkan ska motverka samtliga former av arbetslivskriminalitet, särskilt sådan som är komplex och kräver insatser från flera olika myndigheter.
- Vilka krav som ställs på den samordnande myndigheten.
- Hur regeringen vill att myndigheterna ska återrapportera resultatet av samverkan.
- Att myndigheterna bör fördjupa det gränsöverskridande samarbetet i de fall detta kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet i Sverige.

Detta bör inte ses som en uttömmande beskrivning av vad nästa regeringsuppdrag bör innehålla, utan är de punkter där större tydlighet från regeringen skulle vara till fördel för myndigheternas arbete. Mycket av det som anges i tidigare uppdrag är ändamålsenligt och bör givetvis finnas med även i ett nytt regeringsuppdrag, till exempel att myndigheterna ska samråda med relevanta aktörer, såsom arbetsmarknadens parter.

Att målet för samverkan är att motverka arbetslivskriminalitet i samhället bör tolkas som att myndigheterna ska arbeta långsiktigt med de åtgärder som är mest verkningsfulla. På detta sätt kan myndigheternas arbete bidra till att minska arbetslivskriminaliteten i Sverige.

En mer utvecklad uppföljning och återrapportering krävs för att kontroller och övriga åtgärder gradvis ska kunna bli mer verkningsfulla. En utvecklad återrapportering är också nödvändig för att regeringen ska ha ett kunskapsunderlag som möjliggör styrning genom mål och ekonomiska medel. Delegationens bedömning är att myndighetssamverkan borde ha förutsättningar för en sammanhållen och fullödlig återrapportering. Att myndigheternas samverkan framgår av myndigheternas instruktioner innebär bättre förutsättningar för att återrapporteringen ges den vikt och de resurser som är motiverade.

Ansvar för detta bör ligga på den samordnande myndigheten. Av återrapporteringen kan också framgå om myndigheterna ser behov av författningsändringar för att kunna arbeta mer effektivt mot arbetslivskriminalitet.

### 3.18.7 Regeringens samordning av samverkan bör utvecklas

**Delegationens bedömning:** Regeringens styrning av samverkan mot arbetslivskriminalitet bör bli mer samordnad, i syfte att uppnå större tydlighet och effektivitet. En särskild samordningsfunktion bör inrättas i Regeringskansliet.

**Skälen för delegationens bedömning:** 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). Baserat på de intervjuer delegationen har genomfört gör delegationen bedömningen att regeringen inte har haft en tillräckligt tydlig och samordnad styrning av de myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet.<sup>286</sup> Arbetet mot arbetslivskriminalitet är, som andra tvärsektoriella frågor, komplext och utmanande, vilket ställer höga krav på regeringens styrning. Det är svårt och tidsödande för myndigheterna att hantera styrsignaler från ett Regeringskansli som inte är tillräckligt samordnat. Det är särskilt samordningen mellan de olika departementen som behöver utvecklas. Men det finns också anledning att söka bättre samordning inom departementen. Det handlar framför allt om att de styrsignaler som framkommer i instruktioner, regleringsbrev och beslut bör vara synkroniserade med de styrsignaler som framkommer i myndighetsdialoger och de informella kontakterna. När det gäller samordning av styrning mellan departementen ser delegationen att det finns flera olika organisatoriska förändringar regeringen skulle kunna överväga för att stärka samordningen inom Regeringskansliet.

---

<sup>286</sup> Riksrevisionen (2019) gör samma bedömning av det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet.

Ett alternativ vore att regeringen utser en särskild samordningsfunktion, till exempel ett särskilt kansli eller ett råd med ett särskilt uppdrag att samordna arbetet mot arbetslivskriminalitet. Delegationen motsvarar i vissa delar de funktioner som särskilda samordnare eller råd brukar ha. Delegationen anser dock att en samordningsfunktion inom Regeringskansliet har bättre förutsättningar när det gäller att samordna de delar som handlar om att säkerställa att en varaktig samverkan styrs på ett samordnat sätt. Om Arbetsmiljöverket kvarstår som den samordnande myndigheten vore det naturligt att en sådan funktion finns inom Arbetsmarknadsdepartementet. Samordningsfunktionen skulle också, i stället för att vara knuten till ett sakdepartement, kunna finnas hos statsrådsberedningen (SB). SB inrikes, en funktion som inrättades i september 2023, tycks bland annat vara ett uttryck för regeringens vilja att säkra framdriften i departementsöverskridande frågor. SB inrikes skulle därför kunna vara en naturlig hemvist för samordningen av arbetslivskriminalitet, en fråga med just dessa kännetecken.<sup>287</sup>

Regeringen har ibland valt att inrätta en myndighet som tilldelas ett sammanhållet ansvar i förvaltningen i en tvärsektoriell fråga. Delegationen förordar inte denna lösning, eftersom det är svårt att se hur ytterligare en myndighet skulle bidra till att regeringens styrning av samverkan blir mer samordnad. Det skulle dessutom stå i strid med regeringens uttalade ambition om att antalet myndigheter ska minska.<sup>288</sup> Av skäl som framgår ovan anser delegationen därtill att en mer samordnad styrning bör ske från Regeringskansliet.

För vissa departementsöverskridande frågor har regeringen valt att skapa statssekreterargrupper eller interdepartementala arbetsgrupper. Upphovet till dessa grupper har ofta varit kriser eller andra hastigt uppkomna situationer, såsom varselvågen 2008–2009 eller covid-19-pandemin. Ibland har frågorna varit av betydligt mer långsiktig karaktär, såsom klimatfrågan eller genomförandet av Agenda 2030. Delegationen bedömer att grupper av detta slag framför allt kan fylla 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

---

<sup>287</sup> <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/sb-inrikes--ny-funktion-inom-statsraadsberedningen/>. Hämtad 2023-12-04.

<sup>288</sup> <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/regeringen-tillsatter-utredning-om-mindre-myndigheters-uppgifter-och-organisering/>. Hämtad 2023-12-10.

mer effektivt med ett särskilt kansli med ansvar för frågan inom Regeringskansliet.

I detta och tidigare betänkanden har delegationen redogjort för hur andra länder har valt att organisera arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det har bland annat framhållits som en styrka i det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet att statsministerns kansli har varit involverat i arbetet med att motverka arbetslivskriminalitet.<sup>289</sup> I avsnitt 6.2.1 framgår hur den belgiska regeringen har organiserat sin styrning. Där framgår att ett interdepartementalt samordningsforum, under ledning av Justitiedepartementet, har en central roll. Den belgiska styrningsmodellen, anpassad till svenska förhållanden, skulle därför kunna sägas vara en särskild tillskapad samordningsfunktion inom Regeringskansliet.

### 3.18.8 Arbetsmiljöverket bör fortsatt samordna uppdraget

**Delegationens bedömning:** Arbetsmiljöverket bör fortsatt vara samordnande myndighet.

**Skälen för delegationens bedömning:** En varaktig samverkan behöver en utsedd myndighet som står för samordning av uppdraget. En samordnande myndighet kan givetvis inte förfoga fritt över en annan myndighets personal och ekonomiska resurser. Men i det bör ligga att ta ett stort ansvar för koordinering, dagordning, mötes- och samarbetsklimat, uppföljning och återrapportering. Arbetsmiljöverket är en tillräckligt stor och resursstark myndighet för att kunna hantera den typen av ledarskap, givet ett starkt stöd från myndighetens ledning. Det är också naturligt att den myndighet som har det statliga huvudansvaret för att kontrollera tillståndet på landets arbetsplatser är samordnande i en samverkan som har arbetsplatskontroller som sitt centrala instrument. Inom Arbetsmiljöverkets ansvarsområde finns dessutom frågor som gränsar till sådant som arbetsmarknadens parter ansvarar för. Exempelvis ansvarar myndigheten för arbetstidsfrågor, något som också kan vara föremål för reglering i kollektivavtal. Vår bedömning är dessutom att den här typen av samverkan kommer att vara ett viktigt och nödvändigt

---

<sup>289</sup> SOU 2022:36, s. 224.

inslag i den svenska statsförvaltningen under överskådlig tid. Det vore orimligt om endast en handfull av de största myndigheterna ansågs ha förmågan att samordna myndighetsgemensamma uppdrag.

Det finns också argument som talar mot de utpekade alternativen. Det torde stå klart att Polismyndigheten bör ha fokus på att nå bättre resultat inom sina nuvarande ansvarsområden och därför inte bör belastas med nya. Det är dessutom av stor vikt att fler myndigheter får möjlighet att bidra till att motverka vad som beskrivs som samhällshotande kriminalitet. Skatteverket har precis som Polismyndigheten goda förutsättningar för att samordna myndigheter, men också kapacitet att hantera fler ansvarsområden. Skäl som talar mot Skatteverket är dock bland annat nuvarande sekretesslagstiftning. Med beaktande av de bedömningar som delegationen gör i övrigt i detta kapitel, bland annat om behov av ett förstärkt kansli och mer fokus på strategisk styrning och samordning, är det delegationens sammanvägda bedömning att Arbetsmiljöverket även fortsättningsvis bör vara samordnande myndighet.

### 3.18.9 Myndigheter i samverkan

**Delegationens bedömning:** De myndigheter som i dag ingår i samverkan bör fortsatt göra det. Fler myndigheter har möjlighet att på olika sätt bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet. De samverkande myndigheterna bör själva fatta beslut om samarbete med myndigheter som inte ingår i den av regeringen beslutade samverkan.

**Skälen för delegationens bedömning:** Alla myndigheter som i dag ingår i samverkan kan på olika sätt bidra till arbetet mot arbetslivskriminalitet och det finns inga goda skäl att minska denna krets. Snarare finns det utrymme för fler myndigheter att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet. I den myndighetsgemensamma lägesbilden ger myndigheterna uttryck för att de bör fortsätta att utveckla samarbetet med andra myndigheter och aktörer, eftersom de har potential att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.<sup>290</sup> Den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet har

---

<sup>290</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 8 och 22.

utvecklat en modell med så kallade nätverksmyndigheter. Det innebär att de samverkande myndigheterna själva identifierar, och bjuder in, myndigheter som kan bidra, utan att det har sin grund i ett regeringsbeslut. Delegationen bedömer att det på motsvarande sätt finns goda skäl att låta de myndigheter som i dag ingår i samverkan vid behov initiera kontakt med ytterligare myndigheter. När det gäller samverkan mot arbetslivskriminalitet har bland annat Bolagsverket, Boverket, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, Transportstyrelsen, Upphandlingsmyndigheten och Utbetalningsmyndigheten lyfts fram som myndigheter som på olika sätt har möjlighet att bidra till att samhällets åtgärder mot arbetslivskriminalitet blir mer verkningsfulla. Det har inte framkommit någon information i samband med de intervjuer delegationen har haft om att någon ytterligare myndighet formellt bör få ett uppdrag av regeringen att delta i samverkan. Det finns dock ingenting som hindrar att regeringen i framtiden inkluderar fler myndigheter i samverkan om det anses befogat. Frågan om samverkan med kommuner och andra aktörer berörs närmare ovan i avsnitt 3.15.



## 4 En myndighetsgemensam tipsfunktion

### 4.1 Tips har en stor betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet

För de aktörer som arbetar mot arbetslivskriminalitet är det avgörande att få kännedom om misstänkta missförhållanden hos verksamhetsutövare. De myndigheter som ingår i samverkan kan få sådan kännedom exempelvis vid arbetsplatsinspektioner eller vid andra kontrollinsatser. Myndigheterna har av praktiska skäl begränsade möjligheter att upptäcka alla överträdelser som sker. En viktig källa till kunskap är därför att tips om företeelser som kan utgöra arbetslivskriminalitet kommer in till myndigheterna. Det är av samma anledning viktigt att tips som rör flera myndigheters verksamhetsområden kan komma alla berörda myndigheter till del.

Med tips om arbetslivskriminalitet avses i detta kapitel uppgifter som lämnas om förhållanden som den som lämnar tipset misstänker kan utgöra arbetslivskriminalitet.

### 4.2 Uppdraget

Genom tilläggsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträdet den 30 juni 2022 fick delegationen i uppdrag att även utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet, och lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2022:87), se bilaga 3. Genom det tilläggsdirektiv som beslutades den 2 april 2023 förlängdes utredningstiden för den delen av uppdraget till den 23 februari 2024 (dir. 2023:59), se bilaga 4.

I tilläggsdirektiven från juni 2022 redogörs för att regeringen under våren 2022 beslutade om ett uppdrag att inrätta regionala center

mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan. Vidare anges att berörda myndigheter i dag tar emot och hanterar anmälningar och tips från enskilda. Då arbetslivskriminalitet ofta spänner över flera myndigheters ansvarsområden kan enskilda behöva kontakta flera olika myndigheter för att lämna information om missförhållanden hos ett företag, vilket skapar problem både för myndigheterna och för enskilda.

I uppdraget ingår att 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 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.<sup>1</sup> 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, till exempel genom att kollektivavtalsöverträdelser som parterna har ansvar att kontrollera även fortsättningsvis ligger utanför myndigheternas ansvarsområde.

Delegationen ska

---

<sup>1</sup> Utredningen har lämnat förslag i Ds 2022:13, se avsnitt 4.3.2.

- 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.

## 4.3 Frågans tidigare behandling

### 4.3.1 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1)

I promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet* (Ds 2021:1) görs vissa generella överväganden kring frågan om en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet. Där redogörs för några tänkbara alternativ för hur en sådan skulle kunna konstrueras samt för några allmänna för- och nackdelar med olika alternativ. Promemorians slutsats är att, inom ramen för nuvarande regelverk och regeltillämpning avseende möjligheten att lämna vidare inkomna tips till andra myndigheter, uppbyggnaden av en gemensam statlig tipsingång inte skulle vara tillräckligt effektiv i relation till andra tänkbara sätt att stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Frågan bör därför enligt promemorian omvärderas om och när regelverken förändras eller tillämpas annorlunda.<sup>2</sup>

I promemorian lyfts bland annat fram att det vid planeringen av myndighetsgemensamma kontroller är ett centralt moment att välja ut vilka företag och arbetsplatser dessa ska inriktas på. För att få en så komplett bild som möjligt av var riskerna för oegentligheter är störst kan information från flera olika myndigheter vara användbar. Förutsättningarna för detta begränsas i dag av rådande sekretessbestämmelser och tillämpningen av dessa. Detta medför att vissa myndigheter inte lämnar tips till de övriga inför gemensamma kontroller, medan andra anser sig kunna det. I promemorian redogörs för att myndigheterna anger att det saknas möjlighet att föra en öppen dialog kring vilka arbetsplatser som vore intressanta att besöka. Sammantaget framförs i promemorian att bland annat dessa förhållanden försvårar möjligheterna att göra ett lämpligt urval av kontrollobjekt på ett effektivt sätt.<sup>3</sup>

#### 4.3.2 Behovet av utökat informationsutbyte

##### Det finns ett behov av utökat informationsutbyte

Det har i flera sammanhang förts fram att det finns ett behov av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter, och även mellan myndigheter och andra aktörer.<sup>4</sup> Delegationen har lyft det i tidigare betänkanden.<sup>5</sup> Frågan behandlas också i avsnitt 3.3.2 och 3.9.5 om myndighetssamverkan.

##### Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)

I promemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) föreslås bland annat att en ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs. Utredningen anser att statliga och kommunala myndigheter samt de som jämställs med myndigheter enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, bör ges förutsättningar att utbyta sekretessbelagda uppgifter i större utsträckning än i dag. Utredningen anser

---

<sup>2</sup> Ds 2021:1, s. 115.

<sup>3</sup> Ds 2021:1, s. 69–70.

<sup>4</sup> Se t.ex. SOU 2018:14, SOU 2019:59 och SOU 2020:35.

<sup>5</sup> Se SOU 2022:36, s. 226 f., och SOU 2023:8, s. 302 f.

att det finns ett omotiverat glapp mellan de undersökta statliga myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna för att genomföra det. Detsamma gäller i viss utsträckning för kommunala myndigheter och arbetslöshetskassor.<sup>6</sup> Enligt utredningen är de befintliga sekretessbrytande bestämmelserna, i förhållande till myndigheters och arbetslöshetskassors uppdrag, inte tillräckliga för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. Motsvarande gäller enligt utredningen de sekretessbrytande bestämmelser som reglerar myndigheters förutsättningar att samverka och utbyta information inom ramen för myndighetsgemensamma åtgärder mot arbetslivskriminalitet.<sup>7</sup> Promemorian har remitterats och förslaget bereds inom Regeringskansliet.

Delegationen, som har följt beredningen av uppdraget att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, konstaterar att förslagen hittills inte har lett till ny lagstiftning. Arbetet med en lagrådsremiss pågår.<sup>8</sup>

## Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter

Regeringen gav den 19 oktober 2023 en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt OSL jämföras med myndigheter (dir. 2023:146). Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bland annat ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelse och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten. Utredaren ska bland annat

- kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelse och brottslighet,

---

<sup>6</sup> Ds 2022:13, s. 16 och bil. 2, s. 180.

<sup>7</sup> Ds 2022:13, s. 16 och 101 f.

<sup>8</sup> Svar på skriftlig fråga 2023/24:177. Promemorian behandlas även i avsnitt 3.3.2.

- analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses,
- särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ,
- analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentlig information kan tillgodoses,
- särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet,
- göra en översyn, i den utsträckning det behövs, av myndigheternas registerförfattningar, för att möjliggöra att de förslag som lämnas tjänar sitt syfte och kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2025. Senast den 30 augusti 2024 ska utredaren lämna en delredovisning av uppdraget att kartlägga myndigheternas behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses samt att särskilt överväga och lämna förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.

### **Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter**

I oktober 2023 överlämnade Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel* (SOU 2023:69). Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt skolor. Om det skulle framkomma behov av

förbättrat informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer kunde utredningen även överväga förslag som bidrar till ett ökat informationsutbyte med dem. Genom tilläggsdirektiv fick utredningen i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen när det gäller informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter. Utredningen har avgränsat arbetet till att avse förbättrade möjligheter att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. De viktigaste förslagen i betänkandet är följande.

Utredningen föreslår att det ska införas en ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Den föreslagna lagen innehåller en skyldighet för alla myndigheter, det vill säga även kommuner och regioner, och vissa enskilda verksamheter, att på begäran lämna kontaktuppgifter till enskilda. Vidare innehåller den föreslagna lagen uppgiftsskyldigheter för vissa statliga myndigheter, för kommuner och regioner, samt för skolan.

Det föreslås också utvidgade och förenklade möjligheter att lämna uppgifter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården till brottsbekämpningen samt en skyldighet för banker och vissa andra finansiella företag att lämna uppgifter som rör kvalificerad brottslighet på under rättelsestadiet till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket. Vidare föreslås att en ny rättslig grund ska införas i det svenska dataskyddsregelverket. Den rättsliga grunden innebär en möjlighet för enskilda att behandla personuppgifter för att lämna sådana uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna när dessa myndigheter framställer en sådan begäran.

Betänkandet är remitterat.

### **Delegationens överväganden utgår från befintlig reglering om informationsutbyte**

Det ingår inte i delegationens uppdrag att lämna förslag om informationsutbyte mellan de samverkande myndigheterna. De ställningstaganden som delegationen gör i detta betänkande utgår därför från de förutsättningar som de samverkande myndigheterna har att utbyta information inom ramen för befintlig reglering. Som framgår av redogörelsen ovan pågår det dock flera processer om ny lagstiftning som syftar till att förbättra möjligheterna för myndigheter med flera att utbyta information. Det är därför sannolikt att förutsättningarna för de samverkande myndigheterna att utbyta information med var-

andra kommer att förbättras på olika sätt och vid olika tidpunkter i framtiden.<sup>9</sup> Delegationen beaktar detta i övervägandena.

## 4.4 Befintliga funktioner för tips och rapportering av missförhållanden

### 4.4.1 Tipsfunktioner hos de samverkande myndigheterna

Flera myndigheter som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet har redan funktioner för att ta emot tips, dock inte samtliga.

På *Polismyndighetens* hemsida kan man tipsa om brott av olika slag. Vid pågående brottslighet anmodas allmänheten att ringa 112. Man kan också tipsa om brott via 114 14. Det går att lämna tips genom att ringa det numret eller genom att fylla i ett formulär. Där finns numera också en särskild länk som heter ”Tipsa om arbetslivskriminalitet”.<sup>10</sup> Under den rubriken finns till att börja med viss allmän information om vad arbetslivskriminalitet är. Där finns också flera frågor som kan besvaras genom fritextfält. Frågorna rör exempelvis vilka företag eller arbetsplatser tipset handlar om, när händelsen inträffade, om företaget får någon form av stöd eller bidrag samt vilka arbetstider och boendeförhållanden de som arbetar på företaget har, hur de får sin lön och vilket land de kommer ifrån. Tipslämnaren ska också med egna ord beskriva vad han eller hon sett eller hört och tror kan handla om arbetslivskriminalitet.

På *Ekobrottsmyndighetens* hemsida finns viss information under rubriken ”Tipsa om ekobrott”.<sup>11</sup> Där anges att man tipsar Ekobrottsmyndigheten om ekobrott genom att höra av sig till Polismyndigheten, antingen via telefon eller webbformulär.

På *Arbetsmiljöverkets* hemsida kan man tipsa om risker i arbetsmiljön.<sup>12</sup> Där kan man välja olika områden som tipset kan röra, såsom exempelvis arbete på väg, arbetstid eller bristande arbetsmiljöarbete.

---

<sup>9</sup> Det kan också noteras att det av propositionsförteckningen för våren 2024, som presenterades den 16 januari 2024, framgår att en proposition med namnet *En ny lag om uppgifsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* är avsedd att lämnas den 19 mars 2024, se Statsrådsberedningen (2024).

<sup>10</sup> <https://polisen.se/om-polisen/kontakt/tipsa-polisen/arbetslivskriminalitet-tipsa/>. Hämtad 2024-01-04.

<sup>11</sup> <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-ekobrott/tipsa-om-ekobrott/>. Hämtad 2024-01-04.

<sup>12</sup> <https://www.av.se/om-oss/kontakta-oss/tipsa-om-risker-i-arbetsmiljon/tips-formular/>. Hämtad 2024-01-04.



Det finns också möjlighet att välja övriga arbetsmiljörisker. Det är möjligt att i ett fritextfält kortfattat ange vad tipset gäller. Tipslämnaren kan kryssa i om man arbetar på den aktuella arbetsplatsen eller inte och om man tipsar som myndighetsperson. Vidare finns fritextfält för att besvara frågor om arbetsplatsens namn samt om var och när händelsen inträffade. Tipslämnaren kan också ange när händelsen inträffade.

På *Skatteverkets* hemsida finns en möjlighet att tipsa om misstänkt fel eller fusk inom skatt eller folkbokföring.<sup>13</sup> Där anges att den som tipset berör har rätt att begära ut en kopia av tipset, varför en tipslämnare bör tänka på att inte skriva ut namn och kontaktuppgifter om man vill vara anonym. Vidare anges att Skatteverket måste kunna identifiera vem tipset gäller. Om det går uppmanas därför tipslämnaren att ange uppgifter om den som tipset gäller, såsom exempelvis namn, person- eller organisationsnummer, telefonnummer eller firmanamn. Tipslämnaren uppmanas vidare att beskriva det misstänkta felet eller fusket, och under vilken tid det har pågått. Det framgår också att Skatteverket, på grund av sekretessregler, inte kan lämna information om hur myndigheten arbetar vidare med lämnade tips. Om tipset inte gäller Skatteverkets verksamhet, uppmanas tipslämnaren att i stället kontakta den myndighet som det berör.

På *Arbetsförmedlingens* hemsida finns det möjlighet att lämna tips om bidragsfusk. Man kan lämna tipset anonymt. Som exempel på bidragsfusk anges att personen som arbetsgivaren får bidrag för får betala tillbaka hela eller en del av lönen till arbetsgivaren, att personen inte arbetar hos arbetsgivaren samt att arbetsgivaren som får bidrag inte har någon verksamhet eller lokal för sin verksamhet. Ett formulär kan användas som innehåller ett antal frågor med tillhörande fritextfält. Frågorna rör bland annat uppgifter om företaget som misstänks, vilka som berörs av fusket och när fusket skedde. Tipslämnaren uppmanas också att med egna ord beskriva misstanken om fusk. Om tipslämnaren vill kan denne lämna namn och kontaktuppgifter. I anslutning till formuläret upplyses bland annat om att den som tipset gäller normalt har rätt att ta del av tipset och att alla uppgifter som skickas till myndigheten blir allmänna handlingar.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> <https://skatteverket.se/omoss/kontaktaoss/mejlaoss/tipsaomisstanktufusk.4.7afdf8a313d3421e9a9561.html>. Hämtad 2024-01-04.

<sup>14</sup> <https://arbetsformedlingen.se/kontakt/ge-oss-tips-och-synpunkter/tipsa-om-misstankt-bidragsfusk>. Hämtad 2024-01-04.

Även på *Försäkringskassans* hemsida kan man tipsa om felaktiga utbetalningar eller bidragsbrott. Det anges att tips kan lämnas anonymt men tipslämnare upplyses om att den som tipset gäller normalt har rätt att ta del av tipset. Den som vill lämna tips kan använda ett formulär där man först får fylla i vilken roll man har (anställd på myndighet, kommun eller A-kassa, privatperson eller företrädare för ett företag) och om misstanken gäller en privatperson eller ett företag. I fritextfält kan man fylla i sina kontaktuppgifter och beskriva sin misstanke.<sup>15</sup>

På *Migrationsverkets* hemsida finns det ingen tipsfunktion eller annan särskild kanal för att lämna in tips.

*Jämställdhetsmyndigheten* har inte heller någon tipsfunktion. Myndigheten driver en nationell stödtelefon som riktar sig till dem som arbetar mot människohandel och exploatering samt till personer som arbetar ideellt och som behöver råd och vägledning.<sup>16</sup> Stödtelefonen ger operativt metodstöd till alla kommuner, myndigheter och frivilligorganisationer i ärenden som rör prostitution och alla former av människohandel men inte till enskilda.

Inte heller *Åklagarmyndigheten* har någon funktion för allmänheten att lämna tips om brott.

#### 4.4.2 Visselblåsarfunktioner

Det finns särskilda bestämmelser om personer som rapporterar om missförhållanden, något som ibland kallas visselblåsning, se lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, visselblåsarlagen, och förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, visselblåsarförordningen. Dessa bestämmelser bygger på ett EU-direktiv.<sup>17</sup> En central del i dessa regelverk är att de personer som slår larm skyddas mot bland annat repressalier.<sup>18</sup> Vidare ska det finnas såväl interna som externa kanaler för visselblåsning. Mot bakgrund av dessa bestäm-

<sup>15</sup> <https://www.forsakringskassan.se/kontakta-forsakringskassan/kundcenter-for-privatpersoner/om-du-misstanker-felaktiga-utbetalningar-eller-bidragsbrott/tipsa-om-felaktiga-utbetalningar-eller-bidragsbrott#/forsteg>. Hämtad 2024-01-04.

<sup>16</sup> <https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/stodtelefon/>. Hämtad 2024-01-04.

<sup>17</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten.

<sup>18</sup> Se vidare om skydd för personer som lämnar tips och förhållandet till regelverket om visselblåsning i avsnitt 4.10.2.

meler finns det alltså kanaler för att rapportera om missförhållanden vid företag och myndigheter. Eftersom rapporter om missförhållanden kan ligga nära lämnande av tips görs här en översiktlig genomgång av dessa rapporteringskanaler.

## Interna rapporteringskanaler

Verksamhetsutövare med minst 50 arbetstagare är skyldiga att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning.<sup>19</sup> Interna rapporteringskanaler avser missförhållanden i den egna verksamheten. Skyldigheten gäller verksamheter i både privat och offentlig sektor, inklusive kommuner.<sup>20</sup> Även verksamhetsutövare med färre än 50 arbetstagare får givetvis ha interna rapporteringskanaler.<sup>21</sup> Visselblåsarlagen innehåller vidare bestämmelser om skyddsåtgärder och krav när det gäller de närmare formerna för den interna rapporteringen. Bland annat ska en verksamhetsutövare utse oberoende och självständiga personer eller enheter som ska vara behöriga att på verksamhetsutövarens vägnar ta emot rapporter och ha kontakt med rapporterande personer, följa upp det som rapporteras, och lämna återkoppling om uppföljningen till rapporterande personer.<sup>22</sup> De interna rapporteringskanalerna ska vara tillgängliga så att vissa särskilt utpekade personkategorier som är verksamma hos verksamhetsutövaren kan rapportera om missförhållanden som förekommer i verksamhetsutövarens verksamhet, bland andra arbetstagare, volontärer och egenföretagare.<sup>23</sup> Det finns även bestämmelser om hur rapporterande personer ska kunna lämna rapporter och om inom vilken tid bekräftelse på mottagandet respektive skälig återkoppling ska lämnas.<sup>24</sup> Verksamhetsutövare ska lämna tydlig och lätt-tillgänglig information om de olika rapporteringsformerna och om den meddelar- och anskaffarfrihet som gäller.<sup>25</sup> I 5 kap. 10 § visselblåsarlagen finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i det allmänna verksamheten. Om det vid handläggningen av ett uppföljningsärende hos en myndighet bedöms finnas skäl för en annan

---

<sup>19</sup> 5 kap. 2 § visselblåsarlagen.

<sup>20</sup> Prop. 2020/21:193 s. 136 f.

<sup>21</sup> Prop. 2020/21:193 s. 140.

<sup>22</sup> 5 kap. 5 § visselblåsarlagen.

<sup>23</sup> 5 kap. 7 § visselblåsarlagen.

<sup>24</sup> 5 kap. 8 § visselblåsarlagen.

<sup>25</sup> 5 kap. 9 § visselblåsarlagen.

myndighet att vidta fortsatta åtgärder ska de uppgifter som är nödvändiga för att åtgärden ska kunna vidtas lämnas till den andra myndigheten.

## Externa rapporteringskanaler

Visselblåsarregelverket innehåller också bestämmelser om externa rapporteringskanaler. En sådan kanal är upprättad hos en myndighet för hantering av rapportering om överträdelse som ligger inom myndighetens ansvarsområde. En extern rapporteringskanal kan användas för rapportering av sådana missförhållanden hos vilken verksamhetsutövare som helst. I en bilaga till visselblåsarförordningen anges de myndigheter som är behöriga att genom externa rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden. I bilagan anges också inom vilka ansvarsområden myndigheterna är behöriga att hantera rapporter om missförhållanden. Arbetsmiljöverket är en så kallad särskilt behörig myndighet och ska även hantera vissa uppgifter om information och statistik. Arbetsmiljöverket är vidare behörig myndighet vad gäller missförhållanden som inte omfattas av någon annan behörig myndighets ansvarsområde.

Regleringen om behöriga myndigheter och deras ansvarsområden i bilagan till visselblåsarförordningen gäller bara sådana missförhållanden som omfattas av visselblåsardirektivets tillämplighetsområde, det vill säga sådana som utgörs av ett handlande eller en underlåtenhet som på visst sätt strider mot bestämmelser som har sin grund i EU-rätten. Regleringen gäller alltså inte andra missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram.<sup>26</sup>

Även beträffande externa visselblåsarkanaler finns det bestämmelser om hur kanalerna närmare ska utformas och hanteras.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Se 1 kap. 2 § andra stycket 1–3 visselblåsarlagen och 2 kap. 2 § visselblåsarförordningen.

<sup>27</sup> Se 2 kap. visselblåsarförordningen.

## Visselblåsarkanalerna hos de samverkande myndigheterna

Samtliga samverkande myndigheter har en intern visselblåsarfunktion, det vill säga ett sätt för arbetstagare och andra som är verksamma inom myndigheten att rapportera om missförhållanden inom verksamheten.

Tre av de samverkande myndigheterna har även externa visselblåsarkanalerna, som alltså gäller missförhållanden som utgörs av ett handlande eller en underlåtenhet som på visst sätt strider mot EU-rätten och som faller inom myndigheternas ansvarsområden.

Till att börja med har Arbetsmiljöverket en extern visselblåsarfunktion. Där kan man rapportera om missförhållanden som omfattas av EU-lagstiftning inom myndighetens tillsynsområde, nämligen produktsäkerhet och produktöverensstämmelse. Till Arbetsmiljöverket kan man även rapportera om missförhållanden rörande EU-lagstiftning som ingen annan myndighet ansvarar för.

Även Skatteverket har en extern visselblåsarfunktion. Den avser missförhållanden inom EU:s finansiella intressen vad gäller skatteområdet och inom området den inre marknaden när det gäller bolagskatt.

Slutligen har Ekobrottsmyndigheten en extern visselblåsarfunktion. Den avser missförhållanden rörande EU:s finansiella intressen när det gäller exempelvis bedrägerier, subventionsmissbruk, vissa tullbrott, vissa momsbrott, handlingar i strid med villkor för EU-stöd och korruption.

### 4.4.3 En myndighetsgemensam tipsfunktionens förhållande till befintliga funktioner

**Delegationens bedömning:** En myndighetsgemensam tipsfunktion bör kunna komplettera befintliga funktioner för tipslämnande och rapportering av missförhållanden.

En myndighetsgemensam tipsfunktion bedöms kunna utformas så att den inte negativt påverkar andra kontaktvägar och larmfunktioner samt inte innebär ökad risk för att vissa brott inte utreds.

**Skälen för delegationens bedömning:** Delegationen har i särskilt uppdrag att analysera hur en gemensam funktion påverkar ordinarie kontaktvägar och larmfunktioner såsom 114 14 och 112. Dessa kontaktvägar är mycket viktiga. De ger Polismyndigheten viktig information om pågående och misstänkt brottslighet. För brottsoffer är det avgörande att dessa kontaktvägar fungerar väl. Det är centralt att en ny tipsfunktion inte leder till att polisen inte tar del av larm om pågående brott eller andra tips om brott. Det kan finnas risker med att ha flera olika kanaler för tips om brott. Det kan bli oklart för den enskilde vart man ska vända sig och det kan finnas risk för att anmälningar om brott som hamnar i andra kanaler än till exempel 114 14 och 112 inte tas om hand på ett lika effektivt sätt som i befintliga kanaler hos polisen. Det kan innebära en risk för att andra brott som ligger nära arbetslivskriminalitet inte utreds.

Även andra myndigheter har som framkommit befintliga tipsfunktioner. Det bör givetvis finnas möjlighet för personer att vända sig direkt till en viss myndighet och använda sig av dessa tipsfunktioner, även om en gemensam tipsfunktion inrättas. Det kan vara så att vissa personer inte kopplar ihop ett visst förfarande med just begreppet arbetslivskriminalitet. Det kan också vara så att inte alla hittar den myndighetsgemensamma tipsfunktionen.

Även när det gäller befintliga visselblåsarkanaler bör en eventuell myndighetsgemensam tipsfunktion finnas parallellt med sådana kanaler. En tipsfunktion om arbetslivskriminalitet kan inte ersätta befintliga visselblåsarkanaler. Krav på sådana kanaler uppställs i lag och följer av EU-rätten.

En eventuell myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet bör alltså existera parallellt med och komplettera befintliga kanaler för tipslämnande och rapportering av missförhållanden. En myndighetsgemensam tipsfunktion bör vara avsedd för tips som rör flera samverkande myndigheters ansvarsområden. Tips som tydligt endast rör en viss myndighet bör lämnas direkt till den myndigheten.

En myndighetsgemensam tipsfunktion behöver utformas på ett sådant sätt att den minimerar de risker som nämnts ovan, bland annat riskerna att samma tips lämnas i flera kanaler, att tips inte kommer till rätt myndighet och att närliggande brott inte utreds. Enligt delegationens mening kan sådana risker minimeras. Som utvecklas i avsnitt 4.8.4 kan en myndighetsgemensam tipsfunktion utformas så att

alla tips lämnas till Polismyndigheten, utom i de fall då tipslämnaren aktivt väljer bort detta. Vidare kan sådana risker minska genom att den som lämnar tips tydligt informeras om vad tipsfunktionen är avsedd för och i vilka situationer andra kanaler bör användas, se vidare avsnitt 4.8.11.

## 4.5 Behovet av en myndighetsgemensam tipsfunktion

För att kunna överväga om det är ändamålsenligt med en myndighetsgemensam tipsfunktion behöver man bedöma vilket behov det finns av en sådan funktion, det vill säga vilka problem som en sådan funktion kan antas bidra till att lösa. Denna fråga, som också har belysts i Ds 2021:1, behandlas i detta avsnitt.

### 4.5.1 Arbetslivskriminalitet spänner ofta över flera myndigheters ansvarsområden

Det finns en stor variation bland de upplägg och förfaranden som kan utgöra arbetslivskriminalitet. Ofta spänner arbetslivskriminalitet över flera myndigheters ansvarsområden. En verksamhetsutövare som bryter mot ett regelverk för att minska sina kostnader eller öka sina intäkter bryter ofta mot flera regelverk.<sup>28</sup> Det kan därför förekomma situationer där en myndighet får in tips som indikerar överträdelser av regelverk som flera myndigheter eller andra myndigheter än den som har mottagit informationen bör undersöka.

En central del i myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är de myndighetsgemensamma kontrollerna. För att myndigheterna gemensamt ska kunna göra ett ändamålsenligt urval för dessa kontroller är det viktigt att samtliga myndigheter som behöver uppgifterna i sin verksamhet får information från de personer som har kännedom om omständigheter som skulle kunna utgöra arbetslivskriminalitet. Att de myndigheter som berörs får information från enskilda underlättar också för myndigheterna att få en god lägesbild av arbetslivskriminaliteten i samhället.

---

<sup>28</sup> Se t.ex. SOU 2022:36, s. 14 och 61.

### 4.5.2 Svårigheter för enskilda personer som vill lämna tips

Det förhållandet att arbetslivskriminalitet ofta spänner över flera myndigheters ansvarsområden skapar problem för den som vill lämna tips som rör arbetslivskriminalitet. En person som önskar lämna tips om missförhållanden hos ett företag kan behöva kontakta flera olika myndigheter.

Arbetslivskriminalitet är ett relativt nytt begrepp och det kan vara svårt för den enskilde att förstå vilka olika delar i ett misstänkt upplägg som faller under olika myndigheters ansvarsområden. För den enskilde kan det därför framstå som oklart vilken eller vilka myndigheter som berörs. Det kan därför vara svårt för den enskilde som har misstankar om att det förekommer arbetslivskriminalitet hos en verksamhetsutövare att avgöra till vilken eller vilka myndigheter denne ska vända sig.

### 4.5.3 Svårigheter för myndigheterna att arbeta effektivt med inkomna tips och att dela dem med andra

De samverkande myndigheterna har i flera situationer svårigheter att dela med sig till varandra av inkomna tips. Detta har lyfts fram i flera sammanhang. Det har framförts av de samverkande myndigheterna att detta beror på gällande sekretessregler och tillämpningen av dessa. Detta medför att myndigheterna inte kan föra en öppen dialog om vilka arbetsplatser som bör kontrolleras och att möjligheterna att göra ett lämpligt urval av kontrollobjekt försvåras.<sup>29</sup>

De samverkande myndigheterna har olika regelverk att förhålla sig till vilket innebär att förutsättningarna att lämna vidare ett tips som inkommit till en myndighet ser olika ut. Regelverket om sekretess leder till att information i ett tips som lämnas inte alltid kan komma berörda myndigheter till del. Om inte tipsen kan delas med de myndigheter vars verksamhet berörs kan inte heller myndigheterna inom ramen för samverkan arbeta så effektivt som vore önskvärt.

För den enskilde kan det då framstå som att myndigheterna inte agerar på de lämnade uppgifterna på ett adekvat sätt. Det kan även upplevas som frustrerande om den enskilde blir hänvisad mellan myndigheterna, vilket kan leda till att enskilda väljer att inte alls lämna

---

<sup>29</sup> Se avsnitt 3.9.2 och bl.a. Ds 2022:13, bil. 2, s. 146 och 150, och Ds 2021:1, s. 69 f.



informationen. Myndigheterna går då miste om information som kunde ha varit viktig i deras arbete mot arbetslivskriminalitet.

## **4.6 Det är ändamålsenligt med en myndighetsgemensam tipsfunktion**

Enligt uppdraget ska delegationen analysera och redovisa för- och nackdelar med att inrätta en gemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet och överväga om det är ändamålsenligt att inrätta en sådan. I det följande redovisas fördelarna och riskerna med en myndighetsgemensam tipsfunktion. Flera av dessa har lyfts fram i Ds 2021:1. Delegationen tar också ställning till om det är ändamålsenligt att inrätta en sådan funktion.

### **4.6.1 Fördelar med en myndighetsgemensam tipsfunktion**

#### **Enklare för den enskilde**

En myndighetsgemensam tipsfunktion skulle göra det enklare för den enskilde att lämna tips om komplexa förhållanden eftersom den enskilde inte behöver ta ställning till vilken myndighet som är rätt mottagare och inte heller behöver besöka flera myndigheters tipsfunktioner. Den enskilde skulle därmed bara behöva lämna information på ett ställe och vid ett tillfälle.

En gemensam tipsfunktion kan också ge bättre förutsättningar för den enskilde att förstå var man ska lämna tips om arbetslivskriminalitet. Den enskilde kan också, beroende på hur tipsfunktionen utformas, genom funktionen få bättre kunskap om vilka myndigheter som är berörda och därmed få ett bättre underlag för att själv kunna avgöra till vilka tipset ska överföras och vilken information som kan anses relevant.

#### **Högre kvalitet och effektivitet i myndigheternas arbete**

En välfungerande tipsfunktion kan leda till att det inkommer fler tips om arbetslivskriminalitet, särskilt om den innebär att det blir enklare för den enskilde att lämna tips till flera myndigheter samtidigt. Det

skulle ge myndigheterna bättre förutsättningar i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Om flera myndigheter som berörs av ett tips får kännedom om att en arbetsplats är värd att kontrollera ger det bättre förutsättningar till högre effektivitet i myndigheternas arbete och mer träffsäkra kontroller. Till exempel skulle möjligheten att diskutera om en arbetsplats anses lämplig för en myndighetsgemensam kontroll på grund av ett tips förbättras då flera myndigheter redan har tillgång till samma tips. Att flera myndigheter som berörs av tipset får kännedom om informationen leder också till bättre möjligheter för myndigheterna att bearbeta tipsen och att, i den utsträckning det är möjligt, diskutera informationen med varandra. Det förhållandet att arbetslivskriminella verksamhetsutövare ofta bryter mot flera regelverk innebär också att det är särskilt värdefullt att flera myndigheter får möjlighet att se tipset då det kan vara först då som helheten blir tydlig och missförhållandena effektivt kan motarbetas.

En myndighetsgemensam tipsfunktion kan också leda till snabbare insatser. De svårigheter som kan finnas för den enskilde att förstå vilka myndigheter som berörs av ett tips kan leda till att tipset inte kommer till rätt myndighet alls, eller först efter en viss tidsutdräkt. En gemensam tipsfunktion som bidrar till att tipsen kommer snabbare till de myndigheter som berörs kan leda till snabbare insatser från myndigheternas sida.

En myndighetsgemensam tipsfunktion bör också – beroende på hur den utformas – kunna ge bättre möjligheter till uppföljning av arbetet med inkomna tips, till exempel om varje tips som inkommer i tipsfunktionen ges ett unikt löpnummer.

## Ökat förtroende för myndigheternas arbete

För den enskilde kan det framstå som att myndigheterna inte agerar på de lämnade uppgifterna på ett adekvat sätt, om tipset inte leder till ett för denne synligt resultat. Detta kan bidra till att enskilda väljer att inte lämna informationen till myndigheterna. En välfungerande myndighetsgemensam tipsfunktion som innebär ett bättre och mer effektivt arbete mot arbetslivskriminalitet kan öka förtroendet för det allmännas förmåga att motverka arbetslivskriminalitet.

En sådan effektivt fungerande tipsfunktion skulle alltså i sin tur kunna bidra till att fler missförhållanden anmäls. Myndigheterna skulle därmed ha ett bättre underlag för analyser och för att vidta bättre och träffsäkrare åtgärder. Arbetet mot arbetslivskriminalitet skulle som en följd förstärkas.

### **Minskad brottslighet, bättre villkor på arbetsmarknaden och en sundare konkurrens**

En myndighetsgemensam tipsfunktion som leder till fler och bättre tips och därigenom ökar myndigheternas förutsättningar att motverka arbetslivskriminalitet kan också i förlängningen leda till att arbetslivskriminaliteten minskar i samhället. Det innebär bland annat att utrymmet för oseriösa aktörer minskar och att det blir svårare för den organiserade och systemhotande brottsligheten att finansiera sin brottsliga verksamhet. Det kan också leda till bättre villkor för arbetstagarna på arbetsmarknaden och till en sundare konkurrens mellan företagen. Det förbättrar förutsättningarna för seriösa företag att verka i de branscher som i dag är särskilt drabbade av arbetslivskriminalitet.

### **Ökad medvetandegrad om arbetslivskriminalitet**

En myndighetsgemensam tipsfunktion skulle kunna ha en kommunikativ funktion på så sätt att den skulle kunna höja medvetandegraden om arbetslivskriminalitet som samhällsfenomen.

En myndighetsgemensam tipsfunktion som placeras på en hemsida som på ett mer allmänt plan handlar om arbetslivskriminalitet och som också innehåller allmän information om arbetslivskriminalitet och länkar till centrala aktörer, skulle kunna bidra till en mer heltäckande förståelse av arbetslivskriminaliteten i samhället.

#### **4.6.2 Risker med en myndighetsgemensam tipsfunktion**

Beroende på hur en myndighetsgemensam tipsfunktion utformas kan den medföra vissa risker. Dessa beskrivs i detta avsnitt. Delegationen menar att dessa risker kan minimeras dels genom det sätt som

en tipsfunktion utformas på, dels genom lämpliga författningsåtgärder, vilket utvecklas i avsnitt 4.8 och 4.9.

### **Risk att tips inte når rätt mottagare eller hanteras sämre**

Om en tipsfunktion konstrueras så att en utpekad myndighet är mottagare av tips som rör även andra myndigheters områden kan det hända att myndigheten som tar emot ett tips som egentligen bäst hade hanterats av en annan myndighet inte anser sig ha möjlighet att lämna ifrån sig tipset, till exempel på grund av sekretesshinder. En sådan utformning riskerar också att leda till att tips som rör annat än den egna verksamheten prioriteras ner. Om en sällning och analys av tipsen ska göras av en annan myndighet än den som tipset rör kan det också leda till en minskad upptäckt av arbetslivskriminalitet då anställda vid en myndighet får antas vara mindre insatta i andra myndigheters områden.

Det kan inte heller uteslutas att det i en tipsfunktion om arbetslivskriminalitet inkommer tips om annat än arbetslivskriminalitet och som inte rör någon av de samverkande myndigheternas ansvarsområden. Detta hänger samman med de kommunikativa utmaningar som nämns nedan. Det kan handla om tips om förhållanden som faller under andra myndigheters ansvarsområden eller sådant som arbetsmarknadens parter ansvarar för. Det kan då finnas en risk att sådana tips hanteras sämre om det felaktigt uppfattas så att en myndighetsgemensam tipsfunktion är avsedd även för sådana tips. Denna risk bör dock kunna hanteras genom tydlig information i anslutning till tipsfunktionen om vad den är avsedd för. Som utvecklas i avsnitt 4.7.3 bör också mottagande myndigheter överlämna tips till rätt mottagare när så kan ske.

### **Risk för att information sprids mer än vad som är nödvändigt**

Det är viktigt att myndigheterna får del av den information de behöver i sin verksamhet. I dag är det generellt ett problem att myndigheterna inte har tillräckligt med information om misstänkta missförhållanden hos verksamhetsutövare. Detta beror bland annat på att många missförhållanden inte upptäcks samt att myndigheter, som har information om missförhållanden, inte alltid kan dela informationen

med andra myndigheter. Det finns därför skäl att se över möjligheterna för myndigheterna att dela information, se vidare avsnitt 3.9.5. Samtidigt är det viktigt att beakta den personliga integriteten och att personuppgifter inte sprids när det inte finns behov av det. Det finns ett skydd för den personliga integriteten både i den svenska grundlagen och i olika internationella rättsakter. Vid utformningen av en myndighetsgemensam tipsfunktion, liksom vid regleringen av den samma, behöver risken att information sprids mer än vad som är nödvändigt beaktas.

### Kommunikativa utmaningar

Det kan finnas vissa kommunikativa utmaningar med en myndighetsgemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet. Begreppet arbetslivskriminalitet kan uppfattas som något oklart. Den definition som delegationen har föreslagit är inte någon legaldefinition och det kan finnas olika uppfattningar om huruvida ett visst förfarande utgör arbetslivskriminalitet eller inte. Det är dessutom så att begreppet arbetslivskriminalitet är vidare än de samverkande myndigheternas ansvarsområden.<sup>30</sup> Även överträdelse som faller under andra myndigheters tillsynsansvar kan utgöra arbetslivskriminalitet, liksom brott mot kollektivavtal, vilket är ett ansvar för arbetsmarknadens parter. Det behöver därför noga övervägas hur man beskriver vilka typer av tips som ska kunna lämnas i den gemensamma tipsfunktionen.

Det kan också vara svårt att nå ut med information om en gemensam tipsfunktion till de personer som har information att lämna. Det förhållandet att en tipsfunktion är gemensam för flera myndigheter kan vidare innebära en risk för att det uppfattas som oklart för den enskilde vilken myndighet som ansvarar dels för själva tipsfunktionen, dels för att tipsen tas om hand på ett bra sätt.

---

<sup>30</sup> Se SOU 2022:36, s. 55 f., och avsnitt 4.7.2 där bedömningen görs att en tipsfunktion bör avse tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden.

## Risk för orimligt höga förväntningar på tipsfunktionen

Det kan finnas en risk att inrättandet av en myndighetsgemensam tipsfunktion medför för höga förväntningar och att det leder till negativa konsekvenser för förtroendet för de samverkande myndigheternas verksamhet om de inte infrias. Inrättandet av en myndighetsgemensam tipsfunktion skulle kunna leda till att allmänheten räknar med att samtliga tips kommer att leda till snabba och kraftfulla åtgärder och att alla svårigheter som i dag finns när det gäller bland annat informationsutbyte försvinner. Som nämnts ingår det inte i delegationens uppdrag att föreslå nya bestämmelser om informationsutbyte. En ny tipsfunktion kan bland annat därför inte i sig bidra med allt som behövs för en effektiv samverkan och framgångsrika kontrollåtgärder. De åtgärder som kan övervägas i den delen behandlas i kapitel 3.

### 4.6.3 Det finns skäl att inrätta en myndighetsgemensam tipsfunktion

**Delegationens bedömning:** Det finns flera fördelar som talar för att införa en myndighetsgemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet. De risker som talar mot en sådan går att minimera genom tipsfunktionens närmare utformning och reglering. Det är därför ändamålsenligt att inrätta en myndighetsgemensam tipsfunktion.

**Skälen för delegationens bedömning:** Som framgår av genomgången av för- och nackdelar med en myndighetsgemensam tipsfunktion ovan finns det flera fördelar för såväl enskilda som för det allmänna. Det skulle bli enklare för den enskilde som önskar lämna tips om arbetslivskriminalitet. Det skulle också leda till en högre kvalitet och effektivitet i myndigheternas arbete. Det är ett stort problem om myndigheterna inte får del av information som de behöver i sin verksamhet på grund av att de som har information inte kan lämna informationen vidare. Myndigheterna behöver informationen för att kunna arbeta effektivt mot arbetslivskriminalitet. Arbetslivskriminalitet är ett allvarligt samhällsproblem. Det innebär också ett stort lidande för många arbetstagare och andra enskilda.

Samtidigt visar genomgången ovan att det också finns flera risker och svårigheter med en myndighetsgemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet. Dessa måste beaktas vid utformningen och den eventuella regleringen av en tipsfunktion så att de kan minimeras.

Sammantaget anser delegationen att fördelarna som finns talar för att införa en myndighetsgemensam tipsfunktion och att det är ändamålsenligt att en sådan inrättas. De risker som talar mot att inrätta en sådan går att minimera genom tipsfunktionens närmare utformning och reglering. Delegationen återkommer i övervägandena nedan till hur detta kan göras.

#### **4.7 En ändamålsenlig utformning – allmänna överväganden**

Enligt uppdraget ska delegationen, om delegationen finner det lämpligt, lämna förslag på hur en gemensam tipsfunktion skulle kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt. I avsnitt 4.6 ovan har delegationen kommit till slutsatsen att det är ändamålsenligt med en myndighetsgemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet. I detta avsnitt gör delegationen vissa allmänna överväganden om hur en sådan kan utformas. För att en utformning ska vara ändamålsenlig bör den enligt delegationens mening uppfylla följande kriterier.

- Den bör vara enkel för tipslämnare att använda.
- Den enskildes eget önskemål om vilka myndigheter ett tips ska överföras till bör vara styrande.
- Tipsfunktionen bör utformas så att risken för att tips inte når rätt myndighet minimeras.
- Tipsfunktionen bör utformas så att den ger goda förutsättningar för planering av myndighetsgemensamma åtgärder och uppföljning av arbetet mot arbetslivskriminalitet.

En myndighetsgemensam tipsfunktion kan utformas på olika sätt. Något som särskiljer en myndighetsgemensam tipsfunktion från sådana myndighetsspecifika tipsfunktioner som i dag finns hos vissa myndigheter är att den för användaren framstår som just myndighetsgemensam.

Enligt delegationens mening finns det huvudsakligen två utformningar av en gemensam tipsfunktion som bör övervägas närmare. Den ena är en ny myndighetsgemensam tipsfunktion hos en viss utpekad myndighet som innebär att den myndigheten får i uppdrag att ta emot tips för andra myndigheters räkning och att skicka vidare tipsen till berörda myndigheter. Den andra utformningen som bör övervägas är en myndighetsgemensam tipsportal. Med detta avses här en teknisk lösning där tips lämnas genom ett användargränssnitt som ger tipslämnaren hjälp att avgöra till vilka myndigheter tipset ska överföras. Lösningen innebär att den som administrerar portalen inte genom tillhandahållandet i sig utgör mottagare av tipsen. I det följande används ordet tipsportal i denna betydelse, medan ordet tipsfunktion används som ett övergripande begrepp för tipsingångar av olika slag. Ytterligare alternativa lösningar är att behålla systemet som det ser ut i dag respektive att utveckla befintliga tipsfunktioner som finns hos myndigheterna, se vidare avsnitt 4.8.12.

Oavsett om tipsfunktionen utformas som en tipsfunktion hos en viss utpekad myndighet eller som en myndighetsgemensam tipsportal finns det vissa övergripande frågor som behöver besvaras. Det handlar om vilka personer tipsfunktionen ska vara avsedd för, vilka typer av tips den bör avse, vilka myndigheter som bör kunna motta tips genom den och vilka krav på tillgänglighet den bör uppfylla. Dessa frågor behandlas i detta avsnitt.

#### 4.7.1 Tipsfunktionen bör vara tillgänglig för en bred krets

<p><b>Delegationens bedömning:</b> Tipsfunktionen bör vara tillgänglig för en bred krets användare.</p>
---

**Skälen för delegationens bedömning:** Iakttagelser om misstänkt arbetslivskriminalitet kan göras av en bred krets personer. Det kan handla om personer som är knutna till en verksamhet där det förekommer arbetslivskriminalitet eller andra personer som gör iakttagelser, till exempel kunder i verksamheten eller en uppmärksam allmänhet. Det kan också vara fråga om fackliga företrädare som gör iakttagelser inom ramen för sin fackliga verksamhet. Tipsfunktionen bör vara tillgänglig för en bred krets så att alla som gör iakttagelser



kan lämna tips om detta, något som också kommer till uttryck i delegationens uppdragsbeskrivning.

Det kan också vara så att en verksamhetsutövare iakttar misstänkt arbetslivskriminalitet i en annan, kanske konkurrerande, verksamhet. Även sådana tips kan vara av intresse för myndigheterna. Det kan givetvis inte uteslutas att vissa anser sig ha något att vinna på att lämna in tips om fabricerade missförhållanden. Risken för sådana tips finns redan i dag när det gäller de befintliga tipsfunktionerna hos myndigheterna. Såvitt delegationen kan bedöma kan myndigheterna hantera de olägenheter detta kan innebära.

Tipsfunktionen bör också vara öppen för personer som arbetar vid exempelvis kommuner eller myndigheter. Det blir upp till respektive kommun eller myndighet att bedöma om det är möjligt och lämpligt att tipsfunktionen används på detta sätt. Om tjänstemän vid en myndighet lämnar tips om iakttagelser som de fått kännedom om i sin tjänsteutövning är det myndigheten som förfogar över uppgifterna och uppgifterna kan omfattas av sekretess. Det är därför naturligtvis mycket viktigt att tillämpliga bestämmelser om personuppgiftsbehandling och sekretess då följs. En sådan ordning torde också kräva att myndigheter som använder en tipsfunktion på detta sätt har bra rutiner för detta.

Det saknas sammantaget anledning att uttryckligen undanta någon grupp från möjligheten att lämna tips genom tipsfunktionen.

#### 4.7.2 Tipsfunktionen bör avse tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden

**Delegationens bedömning:** Tipsfunktionen bör avse tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden.

**Skälen för delegationens bedömning:** En central fråga är vilka uppgifter tipsfunktionen ska vara avsedd för. Uppdraget avser att bedöma förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion. Det är alltså inte aktuellt att tipsfunktionen ska avse alla förfaranden som utgör arbetslivskriminalitet enligt den definition som delegationen har föreslagit i SOU 2022:36. En sådan ordning framstår inte heller som lämplig. Det är fråga om en bred definition som omfattar

många olika typer av regel- och avtalsbrott i arbetslivet, såsom kollektivavtalsbrott. Arbetslivskriminalitet rör, enligt delegationens definition, frågor som hanteras av många myndigheter, kommunala nämnder och även arbetsmarknadens parter. Tipsfunktionen bör därför begränsas till tips om arbetslivskriminalitet inom de i samverkan ingående myndigheternas ansvarsområden.

Det ligger utanför svenska myndigheters ansvarsområde att kontrollera kollektivavtalsöverträdelser. Det är det arbetsmarknadens parter som har ansvar för. Enligt delegationen är det viktigt att värna den svenska arbetsmarknadsmodellen, något delegationen också uttryckligen ska göra enligt tilläggsdirektiven. Det är dock viktigt att även sådan arbetslivskriminalitet som avser brott mot kollektivavtal upptäcks och motarbetas. Detta är som sagt en uppgift för parterna på arbetsmarknaden. I avsnitt 3.14 behandlas frågan om hur samrådet mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter kan utvecklas för att förstärka arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Flera av de samverkande myndigheterna har redan tipsfunktioner, se avsnitt 4.4. Om ett tips enbart rör en viss myndighets ansvarsområde bör tipset lämnas genom den myndighetens befintliga tipsfunktion, om en sådan finns. Som redovisas i avsnitt 4.4.3 bör en myndighetsgemensam tipsfunktion kunna komplettera de myndighetsspecifika tipsfunktionerna och ta sikte på tips om förhållanden som kan misstänkas röra flera myndigheters ansvarsområden.

Det är viktigt att det tydligt framgår av tipsfunktionen vad den är avsedd för och vad den inte är avsedd för. Exempelvis kan det vara lämpligt att tipslämnaren ställs inför en tydlig fråga om tipset endast rör frågor som regleras i kollektivavtal och – om tipslämnaren svarar ja på den frågan – anmodas att i stället vända sig till berörd arbetsmarknadsorganisation.

### 4.7.3 Mottagare av tips från tipsfunktionen bör kunna vara alla samverkande myndigheter utom Jämställdhetsmyndigheten och Åklagarmyndigheten

**Delegationens bedömning:** Alla samverkande myndigheter utom Jämställdhetsmyndigheten och Åklagarmyndigheten bör kunna motta tips från en myndighetsgemensam tipsfunktion.

Tips som rör andra aktörer bör vidarebefordras dit av mottagande myndigheter när det är möjligt.

## Skälen för delegationens bedömning

### *Mottagande myndigheter*

Delegationen ska enligt uppdraget bedöma om det är lämpligt att en tipsfunktion omfattar alla samverkande myndigheter eller om den endast ska omfatta vissa. Delegationen uppfattar uppdraget i denna del så att det handlar om vilka myndigheter som bör kunna vara mottagare av tips som inkommer via en gemensam tipsfunktion. I denna del gör delegationen följande överväganden.

Tips om arbetslivskriminalitet kan ha stor variation. Som utgångspunkt får det antas att det i en myndighetsgemensam tipsfunktion kommer in tips som rör flera i samverkan ingående myndigheters sakområden. I många fall kan tips om arbetslivskriminalitet antas beröra brottsliga förfaranden, som faller inom Polismyndighetens verksamhetsområde. Vidare kan det förekomma tips om felaktigheter som rör skatter respektive arbetsmiljöproblem, alltså Skatteverkets respektive Arbetsmiljöverkets verksamhetsområden. Det kan också antas att tips kan röra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och vara av intresse för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Till Migrationsverkets ansvarsområde hör att kontrollera om personer har rätt att arbeta i Sverige och om arbetsgivare uppfyller kraven för att anställa utländsk arbetskraft. Även Migrationsverket bör därför kunna motta tips från en myndighetsgemensam tipsfunktion.

En särskild fråga är om Åklagarmyndigheten ska kunna motta tips genom tipsfunktionen. Det kan konstateras att myndigheten normalt kommer in i bilden när det finns mer konkreta misstankar om att det har begåtts ett brott. Åklagaren får som utgångspunkt ärenden först när förundersökning har inletts eller ska inledas. Åklagarmyn-

digheten arbetar inte med underrättelseinformation och är i dag inte med i arbetet vid de regionala underrättelsecentrum (RUC) som är en del av myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet.<sup>31</sup> Det kan vara olämpligt om åklagare i detta sammanhang har tillgång till information om misstankar innan frågan om att inleda förundersökning är på bordet. Åklagare är skyldiga att inleda förundersökning och väcka åtal om det finns skäl för det. På detta sätt skiljer sig Åklagarmyndigheten från Ekobrottsmyndigheten, som också agerar som åklagare, men samtidigt bedriver utrednings- och underrättelseverksamhet. Sammantaget framstår det som lämpligt att Åklagarmyndigheten inte ska kunna ta emot tips direkt från en myndighetsgemensam tipsfunktion. Däremot bör Ekobrottsmyndigheten vara med, eftersom myndigheten också bedriver underrättelseverksamhet.

När det gäller Jämställdhetsmyndigheten har myndigheten bland annat till uppgift att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling.<sup>32</sup> Jämställdhetsmyndigheten har inte en tipsfunktion. Jämställdhetsmyndigheten hanterar inte individärenden och har i normalfallet inga uppgifter om enskilda personer eller deras personliga förhållanden. Det är därför lämpligt att även Jämställdhetsmyndigheten undantas från möjligheten att kunna ta emot tips direkt från en myndighetsgemensam tipsfunktion.

Det kan noteras att tips som avser samtliga nio samverkande myndigheters ansvarsområden inom ramen för arbetet mot arbetslivskriminalitet kommer att kunna tas om hand av de mottagande myndigheterna, även om Jämställdhetsmyndigheten och Åklagarmyndigheten undantas. Den del av Jämställdhetsmyndighetens ansvarsområden som är av särskild relevans när det gäller arbetet mot arbetslivskriminalitet är myndighetens arbete mot människohandel för alla ändamål. Tips som rör misstänkt människohandel kommer i tipsportalen att kunna tas om hand av Polismyndigheten, som har i uppgift att utreda sådana brott. Givetvis ska Jämställdhetsmyndigheten fortsätta att samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer

---

<sup>31</sup> Se vidare om samordning mellan det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet och myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet i avsnitt 3.16.

<sup>32</sup> 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

samt bistå myndigheterna, även om myndigheten inte kan motta tips genom tipsfunktionen.

Åklagarmyndighetens uppdrag är att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Myndigheten kommer naturligt in i bilden när det finns mer konkreta misstankar om att det har begåtts ett brott.

### *Tips som rör andra aktörer*

Det kan inte uteslutas att det i tipsfunktionen inkommer tips som är avsedda för andra aktörer än de som kan motta tips genom funktionen. Det är viktigt att sådana felsända tips vidarebefordras till rätt mottagare när så är möjligt. Detta är något som även torde aktualiseras i de befintliga tipsfunktioner som finns hos myndigheterna. Det finns också vissa möjligheter enligt gällande rätt att vidarebefordra sådana felsända tips.

Vissa bestämmelser av intresse i detta sammanhang finns i förvaltningslagen (2017:900), som bland annat är tillämplig för alla statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Alla myndigheter har enligt en allmän förvaltningsrättslig princip, som kommer till uttryck i 6 § förvaltningslagen, en serviceskyldighet som bland annat innebär att myndigheten ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla och att myndigheten ska lämna enskilda sådan hjälp att de kan ta till vara sina intressen. Hjälpen kan till exempel bestå i att bistå den enskilde att vända sig till rätt myndighet. Rör det sig om en felsänd handling, bör hjälpen i regel lämnas genom att myndigheten skickar handlingen vidare till rätt myndighet. Om det är oklart vilken myndighet som den enskilde önskar vända sig till, bör myndigheten som tagit emot en handling försöka ta reda på vad avsändaren vill uppnå. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Att vidarebefordra handlingar som en myndighet har fått, men som en annan myndighet rätteligen borde ha, kan således göras som ett led i utövandet av serviceskyldigheten.

Enligt 8 § förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. En myndighet ska vidare i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Av

bestämmelsen om samverkan kan följa en skyldighet för en myndighet att vidarebefordra en inläga till en annan myndighet om en enskild har vänt sig till fel myndighet.<sup>33</sup> Av 6 § myndighetsförordningen (2017:515) följer också att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

När det gäller tips som rör kommunala frågor kan frågor uppkomma om vilken funktion inom en kommun som tipset ska skickas till. Det framstår som lämpligt med en dialog om detta i de kontakter med relevanta kommuner som vid behov initieras av myndigheterna, se vidare avsnitt 3.15.2.

En särskild fråga är vad som gäller om det i tipsfunktionen inkommer tips som rör förhållanden som arbetsmarknadens parter ansvarar för. I avsnitt 3.14.8 beskrivs att det är vanligt att myndigheterna i sina kontroller upptäcker omständigheter som tyder på att arbetstagare inte får de villkor och förhållanden de har rätt till. Det är inte ovanligt att förfarandet är komplext och består av brott mot både lag och avtal. Det framstår som troligt att motsvarande uppgifter kan inkomma i tips som lämnas genom en ny myndighetsgemensam tipsfunktion, liksom redan i dag i myndigheternas befintliga tipsfunktioner, inte minst när det gäller Arbetsmiljöverkets tipsfunktion. Rättsläget vad gäller myndigheternas möjligheter att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till enskilda har redogjorts för i avsnitt 3.14.8. Delegationen föreslår där också att en ny bestämmelse införs i Arbetsmiljöverkets instruktion som gör det tydligt att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. En sådan bestämmelse kan förbättra Arbetsmiljöverkets möjligheter att informera arbetsmarknadens parter om det i tipsfunktionen inkommer tips som rör deras ansvarsområden.

---

<sup>33</sup> Lundmark och Säfssten (2023), kommentaren till 8 § förvaltningslagen.

#### 4.7.4 Tipsfunktionen bör uppfylla höga krav på tillgänglighet

**Delegationens bedömning:** Tipsfunktionen bör uppfylla höga krav på tillgänglighet.

**Skälen för delegationens bedömning:** Digitala tjänster ska utformas efter användarnas behov. Den som får i uppdrag att upprätta en ny tipsfunktion behöver se till att den uppfyller höga krav på tillgänglighet. En tipsfunktion bör vara utformad så att den kan användas av personer med olika funktionsnedsättningar och det bör till exempel vara möjligt att använda den för personer med synnedsättningar. Det finns flera regleringar som då behöver beaktas. Exempelvis kan nämnas lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service, som genomför det så kallade webbtillgänglighetsdirektivet.<sup>34</sup> Direktivet syftar till att förbättra den inre marknadens funktionssätt när det gäller tillgänglighetskraven avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, vilka ska bli mer tillgängliga för användare, och då särskilt för personer med funktionsnedsättning.<sup>35</sup> Vidare kan nämnas bestämmelsen i 1 § första stycket förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken, enligt vilken myndigheter under regeringen ska utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de funktionshinderspolitiska målen. Av 1 § andra stycket i förordningen framgår att myndigheterna ska verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. Myndigheterna ska vidare särskilt verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Även förvaltningslagen innehåller bestämmelser som berör frågan om tillgänglighet. Enligt bestämmelserna om service i 6 § förvaltningslagen ska en myndighet som nämnts ovan se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska enligt samma paragraf även lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. I förarbetena till förvaltningslagen anges

<sup>34</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

<sup>35</sup> Artikel 1 i webbtillgänglighetsdirektivet och prop. 2017/18:299 s. 16.

i fråga om 6 § bland annat att när en myndighet ska bedöma den enskildes behov av hjälp i ett visst fall kan den behöva beakta om den enskilde har särskilda behov till följd av en funktionsnedsättning.<sup>36</sup>

Det finns inte något uttryckligt krav på att myndigheterna ska översätta sina digitala tjänster till andra språk. I 10 § språklagen (2009:600) anges att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska. Det följer inte heller av serviceskyldigheten i 6 § förvaltningslagen något krav på myndigheter att tillhandahålla service på något annat språk än svenska.<sup>37</sup> Om en tjänst inte är översatt leder det dock till att många behöver hjälp från någon som behärskar språket och i värsta fall ställs utanför möjligheten att använda tjänsten.<sup>38</sup> Många av de personer som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet eller befinner sig i situationer där de iakttar arbetslivskriminella förfaranden har begränsade eller inga kunskaper i svenska språket. Det är därför lämpligt att tipsfunktionen är tillgänglig på flera språk.

Valen av språk bör lämpligen göras utifrån vilka språk de personer kan antas tala som ingår i riskgrupperna för arbetslivskriminalitet. Riskgrupperna för arbetslivskriminalitet har berörts i delegationens betänkande *Arbetslivskriminalitet, arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8) och är bland annat arbetskraftsinvandrade personer från tredjeländ med arbetstillstånd, tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i ett annat EU-land, irreguljära migranter samt utstationerade och utsända arbetstagare.<sup>39</sup> Viss ledning när det gäller vilka språk som kan vara relevanta bör kunna dras från de språk som Arbetsmiljöverket har valt att lämna information till utstationerade arbetstagare på, för närvarande 31 stycken, bland annat engelska, tyska, franska, spanska, polska, ryska, ukrainska och thailändska.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Prop. 2016/17:180 s. 67.

<sup>37</sup> Lundmark och Säfsen (2023), kommentaren till 6 § förvaltningslagen.

<sup>38</sup> Jfr Riksrevisionen (2023), s. 34.

<sup>39</sup> SOU 2023:8, s. 121.

<sup>40</sup> <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/utlandsk-arbetskraft-i-sverige/utstationering/>. Hämtad 2024-01-04.



## 4.8 En myndighetsgemensam tipsportal är en ändamålsenlig utformning

### 4.8.1 Ett användargränssnitt med en fördelningsfunktion

**Delegationens bedömning:** Ett sätt att utforma tipsfunktionen som bör övervägas närmare är som en tipsportal där tips lämnas genom ett användargränssnitt som ger tipslämnaren hjälp att avgöra till vilka myndigheter tipset ska lämnas och varifrån tipsen överförs till berörda myndigheter.

Varje tips bör kunna ges ett unikt löpnummer som både tipslämnaren och de mottagande myndigheterna får del av.

**Skälen för delegationens bedömning:** Ett sätt att utforma en myndighetsgemensam tipsfunktion är som nämnts att inrätta en myndighetsgemensam tipsportal. Detta alternativ bör enligt delegationen övervägas närmare. Med en myndighetsgemensam tipsportal avses här en teknisk lösning där tips lämnas genom ett användargränssnitt som ger tipslämnaren hjälp att avgöra till vilka myndigheter tipset ska överföras. Lösningen innebär att den som administrerar portalen inte genom tillhandahållandet i sig utgör mottagare av tipsen. Utifrån det sätt som tipslämnaren beskriver tipset på föreslår det bakomliggande programmet vilka myndigheter som berörs av tipset. Valet av myndigheter bör dock slutligen vara tipslämnarens eget. När tipslämnaren i tipsportalen väljer att lämna tipset till vissa myndigheter överförs tipset till dessa.

Det framstår som lämpligt att det lämnas en automatisk bekräftelse i form av ett mottagningskvitto eller liknande och att varje tips ges ett löpnummer som både tipslämnaren och de mottagande myndigheterna får del av. Såvitt delegationen kan bedöma är detta också möjligt ur tekniskt perspektiv. Det är också lämpligt att de mottagande myndigheterna får information om vilka andra myndigheter som också har fått tipset.

Det bör här understrykas att den utformning av tipsportalen som delegationen föreslår endast skulle vara en ny digital kommunikationsväg som förenklar för den enskilde att lämna tips till flera myndigheter samtidigt. Delegationen grundar övervägandena i detta avsnitt på antagandet att det inte sparas några personuppgifter i portalen och att de inte behandlas av den systemansvariga myndigheten i större

utsträckning än vad som krävs för att tipsen ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna eller för vad som krävs för att den tekniska driften av portalen ska kunna skötas. Även om det i tipsportalen ges ett stöd för den enskilde att avgöra till vilka myndigheter tipset bör skickas görs det inte någon manuell sällning eller bearbetning i tipsportalen. Vidare antas det att lämnade tips inte blir allmänna handlingar förrän de inkommit till en mottagande myndighet, se vidare om detta i avsnitt 4.10.4. Sedan tips överförs till de mottagande myndigheterna antas det att de arbetar med tipsen inom ramen för myndighetssamverkan utifrån sina egna förutsättningar och delar med sig av informationen med andra myndigheter inom de ramar som regelverket om offentlighet och sekretess ger.

#### 4.8.2 Enkelt för tipslämnare att lämna tips

**Delegationens bedömning:** En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas så att den är enkel för tipslämnare att använda.

**Skälen för delegationens bedömning:** Delegationen ska i sina överväganden beakta att det ska vara enkelt att lämna information. En enskild som vill lämna tips förfogar redan i dag själv över valet till vilka myndigheter tipset ska lämnas. En myndighetsgemensam tipsportal kan fungera som ett verktyg för den enskilde i dessa val. Den enskilde behöver då inte själv avgöra vilken eller vilka myndigheter som berörs av tipset utan får hjälp med denna bedömning. En myndighetsgemensam tipsportal kan också förenkla för den enskilde på så sätt att denne, om tipslämnaren gör bedömningen att flera myndigheter berörs av tipset, inte behöver vända sig till alla dessa myndigheter, utan det räcker med en kanal. Vidare bör den närmare utformningen av en tipsportal kunna bidra till att förenkla för tipslämnare, genom ett ändamålsenligt användargränssnitt och exempelvis möjlighet att bifoga bilagor till ett lämnat tips.

En myndighetsgemensam tipsportal riskerar inte att kopplas ihop mer med en viss myndighets verksamhet på samma sätt som en tipsfunktion där en viss myndighet är mottagare för andra myndigheters räkning. Det är därför lättare för den enskilde att förstå att det är fråga om en myndighetsgemensam tipsfunktion, jämfört med om

tipsfunktionen innebär att en viss utpekad myndighet tar emot tipsen och sedan skickar dem vidare till andra myndigheter.

En gemensam tipsfunktion, där en utpekad myndighet utgör mottagare, kan också vara svårare för den enskilde att hitta om tipslämnaren inte vet vilken myndighet som denne ska vända sig till. Det kan därför framstå som mer naturligt att en sådan tipsfunktion är placerad på en mer neutral plattform, såsom till exempel en hemsida särskilt dedikerad till frågor om arbetslivskriminalitet.

#### 4.8.3 Den enskilde bör själv kunna förfoga över till vem tipset ska överföras

**Delegationens bedömning:** En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas så att den ger den enskilde möjlighet att själv förfoga över vem tipset ska överföras till från tipsfunktionen.

**Skälen för delegationens bedömning:** Om tipsfunktionen är utformad så att en viss myndighet är mottagare av tips även för andra myndigheters räkning kommer tipset alltid att lämnas till den myndigheten och anses som en inkommen handling där utan möjlighet för den enskilde att påverka det. Den mottagande myndighetens möjligheter att vidarebefordra tipset till andra berörda myndigheter kan därmed vara begränsade på grund av bestämmelser om sekretess. Enligt delegationens mening kan en myndighetsgemensam tipsportal utformas så att tipslämnaren själv så långt det är möjligt kan avgöra till vilka myndigheter tipset ska överföras. Den tänkbara utformning som beskrivs i detta avsnitt innebär nämligen att tipset överförs från tipsportalen till de myndigheter som den enskilde bestämmer.

Det bör dock framhållas att myndigheter som mottar information kan, inom ramen för gällande regelverk, ha möjlighet och även vara skyldiga att överlämna informationen till andra myndigheter. I sammanhanget kan erinras om att det också pågår lagstiftningsarbete om utökat informationsutbyte och uppgiftsskyldigheter, se avsnitt 4.3.2.

#### 4.8.4 Hjälp att lämna tipset till berörda myndigheter

**Delegationens bedömning:** Fördelningsfunktionen bör utformas utifrån användarens behov av hjälp att lämna information till de myndigheter som berörs och som behöver uppgifterna i sin verksamhet.

#### Skälen för delegationens bedömning

*Det bör finnas en fördelningsfunktion som hjälper tipslämnare att lämna information till de myndigheter som berörs*

Som berörts ovan bör tipsportalen innehålla en fördelningsfunktion som hjälper tipslämnaren att bedöma vilka myndigheter som berörs av tipset utifrån tipslämnarens beskrivning av informationen. När det gäller det program som ska hjälpa tipslämnaren att välja myndigheter att lämna sitt tips till är det inte meningsfullt att delegationen anger exakt hur programmet och gränssnittet ska se ut och fungera. Det får bli en sak för de samverkande myndigheterna, genom den myndighet som får i uppdrag att ta fram tipsportalen, att ta ställning till. Det är dock delegationens uppfattning att det är tekniskt möjligt att uppnå de önskade effekterna. I det följande görs även vissa uttalanden om hur en myndighetsgemensam tipsportal skulle kunna utformas.

Gränssnittet kan till exempel bestå av rullistor där tipslämnaren får olika alternativ att välja mellan. Det bör också finnas en möjlighet att lämna fritext. På så sätt ges en möjlighet att beskriva vad tipset handlar om och till exempel var de misstänkta förfarandena har ägt rum. Utifrån de uppgifter som lämnas ska det bakomliggande programmet kunna göra en bedömning av vilka myndigheter som berörs av tipset. Det är lämpligt att uppgiftslämnaren får besked om vilka myndigheter som bedöms vara berörda och ges möjlighet att godkänna vilka myndigheter som får del av informationen. Det kan också vara en fördel att tipslämnaren ges möjlighet att själv kryssa i de myndigheter som berörs, oavsett om de föreslås av det bakomliggande programmet. Det kan till exempel vara så att det bakomliggande programmet endast identifierar Polismyndigheten och Skatteverket som berörda av tipset, men tipslämnaren önskar skicka tipset även till Arbetsmiljöverket.

En tipslämnare som väljer bort en viss myndighet bör också upplysas om att tipset ändå kan komma att lämnas ut till den myndigheten av de andra myndigheterna, inom ramen för gällande bestämmelser om offentlighet och sekretess. Detta för att den som lämnar tipset ska vara medveten om att tipset oaktat vad denne önskar ändå kan komma att lämnas vidare av de mottagande myndigheterna.

Som framgår ovan bör utgångspunkten vara att tipslämnaren beskriver tipset skriftligen eller genom att kryssa i olika alternativ som det bakomliggande programmet tillhandahåller. En annan sak är att tipsportalen givetvis bör uppfylla höga krav på tillgänglighet och kunna användas även av personer med synnedsättningar och liknande. Delegationen har övervägt möjligheterna att ta emot rent muntliga tips inom ramen för en myndighetsgemensam tipsportal, till exempel genom telefonsamtal med en annan person. En fördel med en sådan möjlighet skulle kunna vara att det ger en bättre möjlighet för enskilda att lämna tips anonymt. Delegationen har dock kommit fram till att en sådan ordning inte vore ändamålsenlig. Sådana muntliga tips förutsätter att en person inom en viss myndighet tar emot samtalet, vilket skulle innebära att tipset anses ha kommit in till den myndigheten. Det skulle i sin tur leda till att förutsättningarna för delegationens bedömningar om inrättande av och ansvaret för tipsportalen skulle bli annorlunda. De flesta människor som vill lämna tips om arbetslivskriminalitet får också antas ha tillräcklig teknisk kunskap för att kunna använda en webbaserad tipsportal. I de fall, då någon inte kan eller vill använda sig av tipsportalen, återstår givetvis möjligheten att ringa direkt till någon eller flera av de myndigheter som enligt tipslämnaren berörs.

### *En tänkbar utformning – programmet föreslår alltid samtliga myndigheter*

Det är viktigt att information kommer till de myndigheter som har behov av den i sin verksamhet. Det är inte alltid uppenbart för tipslämnaren vilka myndigheter som berörs av viss information. Arbetslivskriminalitet kännetecknas av att aktörer bryter mot flera regelverk och det kan antas att flera tips är sådana att samtliga myndigheter har behov av informationen i sin verksamhet. Det vore därför en stor fördel om programmet fungerade så att det alltid föreslog att tipset skulle lämnas till samtliga sju myndigheter, med möjlighet för

tipslämnaren att välja bort någon eller några myndigheter. Det skulle väsentligt underlätta för myndigheterna att kunna diskutera och arbeta med tipset inom ramen för samverkan.

Det skulle kunna ifrågasättas om en sådan ordning är lämplig på så sätt att den skulle kunna ge den enskilde incitament att lämna tipset till fler myndigheter än vad tipslämnaren ursprungligen avsett och att information lämnas till fler myndigheter än nödvändigt.<sup>41</sup> Något som talar för att en sådan ordning ändå kan motiveras är att ett sådant system bygger på att det i slutändan är den enskilde som avgör till vilka myndigheter tipset ska överföras. Den enskilde har även i dag möjlighet att skicka sitt tips till de myndigheter som denne själv önskar.

Om en sådan ordning som här beskrivits skulle anses för långtgående kan man tänka sig att komplettera den med ytterligare ventiler. Till exempel skulle programmet kunna utformas så att det reagerar om det sätt som tipslämnaren fyller i formuläret på tydligt indikerar att det bara är en myndighet som berörs av tipset. En annan tänkbar ordning vore att programmet regelmässigt föreslår i varje fall vissa myndigheter, till exempel Polismyndigheten, Arbetsmiljöverket och Skatteverket, vilka möjligen kan antas vara de myndigheter som oftast berörs.

### *Polismyndigheten bör alltid föreslås*

Under alla förhållanden bör enligt delegationens mening det bakomliggande programmet alltid föreslå att tipset ska överföras till Polismyndigheten. Polismyndigheten kan antas ha intresse av samtliga lämnade tips. Tips som rör arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden kan generellt antas ha betydelse för att förebygga, förhindra och avslöja brott. Företag som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet i någon form bryter ofta mot flera regelverk.

Dessutom vore det mycket allvarligt om en myndighetsgemensam tipsfunktion skulle leda till att tips om pågående brott eller annan brottslighet inte kom till Polismyndighetens kännedom, som utvecklas i avsnitt 4.4.3.

---

<sup>41</sup> Se avsnitt 4.10.4 om hur tipsen kan omfattas av olika sekretessregler hos olika myndigheter och behovet av nya sekretessregler.

På samma sätt som beskrivs ovan bör det dock alltid finnas en möjlighet för den enskilde att välja bort att lämna tipset till Polismyndigheten, om tipslämnaren inte vill att det lämnas dit. Det bör alltså alltid vara den enskilde som avgör till vilka myndigheter dennes tips ska överföras.

#### 4.8.5 Mindre risk för att tips inte når rätt mottagare eller hanteras sämre

**Delegationens bedömning:** En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas så att risken för att vissa tips inte når rätt myndighet eller hanteras sämre minskar. En myndighetsgemensam tipsportal kan bidra till att tips kommer till rätt myndighet.

**Skälen för delegationens bedömning:** Om en tipsfunktion konstrueras så att en viss myndighet tar emot tips som rör även andra myndigheters områden kan det innebära risker att vissa tips inte når rätt mottagare eller hanteras sämre. Det kan finnas en risk att tipset inte lämnas vidare till rätt mottagare, se avsnitt 4.6.2. Till att börja med kan det finnas hinder att lämna ut informationen mot bakgrund av tillämpliga sekretessregler. Som berörts i avsnitt 4.3.2 pågår det flera lagstiftningsprocesser som syftar till att förbättra möjligheterna för informationsutbyte mellan myndigheter med flera.

Även om alla rättsliga hinder för informationsutbytet skulle undanröjas kan det dock finnas risker för att en viss myndighet som mottar tips som rör andra myndigheters områden hanterar dessa tips sämre än sådana tips som rör den egna myndighetens område. Som utvecklas i avsnitt 3.18.2 kan det generellt finnas en risk att myndigheter prioriterar mål inom sin egen sektor framför tvärspektoriella mål. För att kunna bedöma om ett tips rör en annan myndighet och göra den bedömningen lika bra som den andra myndigheten krävs det vidare i princip att den myndighet som tar emot tipsen har lika god kompetens som alla andra i samverkan ingående myndigheter om de myndigheternas områden. Det skulle förutsätta att det på myndigheten anställs personer med annan kompetens än den som annars krävs för myndighetens ansvarsområde. Det skulle i princip krävas att myndigheten skaffar sig kompetens som överlappar den kompetens som finns på alla andra i samverkan ingående myndigheter. En sådan

ordning framstår som mindre lämplig, bland annat ur ett resurseffektivitetsperspektiv.

En ordning där tips lämnas direkt från den enskilde till flera myndigheter samtidigt innebär att risken för att tipset inte når rätt myndigheter minskar. En myndighetsgemensam tipsportal kan utformas så att tipsen överförs direkt till de myndigheter som berörs av tipset, enligt den bedömning tipslämnaren gör med hjälp av det bakomliggande programmet. Givetvis kan tips hamna fel ändå, till exempel därför att tipslämnaren beskriver tipset på ett otydligt sätt. Den risken bedöms dock inte vara större än den risk som finns i dag att tipslämnare inte skickar tipset till rätt myndighet. En väl utformad myndighetsgemensam tipsportal bedöms inte medföra någon ny eller utökad risk att tips hamnar fel. Tvärtom kan en sådan tipsportal bidra till att tipsen hamnar rätt, på ett bättre sätt än vad fallet är i dag. Olika tekniska lösningar, tillsammans med tydlig information i anslutning till tipsportalen, kan ge den som vill lämna tips bättre förutsättningar att lämna tipset till rätt myndigheter. Givetvis kan alla tekniska lösningar ha brister och leda till att felaktiga tolkningar görs. Dessa risker kan i viss mån undvikas genom att tipslämnaren ges möjlighet att, oavsett vilka slutsatser det bakomliggande programmet gör, ytterst själv få välja till vilka myndigheter tipset ska överföras. Det bakomliggande programmet kan också löpande förbättras.

Som nämnts är det också en tänkbar utformning att programmet regelmässigt och tydligt ger som alternativ att alla berörda myndigheter ska få tipset, med möjlighet för tipslämnaren att aktivt välja bort någon eller några myndigheter. Med en sådan ordning skulle risken att tips inte kommer till rätt myndighet minska ytterligare.

Om det i lämnade tips finns information som rör annat än de mottagande myndigheternas verksamhet får det behandlas på samma sätt som myndigheterna i dag behandlar felsända inlagor och över-skottsinformation, se avsnitt 4.7.3 och 4.9.12.

#### 4.8.6 Möjligheten för en tipslämnare att vara anonym

**Delegationens bedömning:** Det bör vara upp till den som lämnar tips om man vill ange sina kontaktuppgifter. Det bör i anslutning till tipsportalen finnas tydlig information om vilka uppgifter som kan komma att lämnas ut.



**Skälen för delegationens bedömning:** Det framstår som lämpligt att det ska vara möjligt att lämna tips anonymt, i bemärkelsen att tipslämnaren inte måste ange sitt namn och sina kontaktuppgifter. Det är möjligt enligt flera av de nu befintliga tipskanalerna hos myndigheterna. Att kräva att en tipslämnare anger sin identitet skulle kunna minska incitamentet att lämna tips. En annan sak är att det kan underlätta för myndigheterna om tipslämnaren också lämnar vissa kontaktuppgifter. Det finns då möjlighet att återkomma till tipslämnaren och ställa ytterligare frågor. I vissa situationer kan det vara svårt för myndigheterna att gå vidare med tips om det inte finns möjlighet att kontakta tipslämnaren. Med bättre förutsättningar att få kompletterande information från den som lämnar tips, får myndigheterna också bättre möjlighet att bedöma om det finns någon grund för påståendena eller om det rör sig om spekulationer och lösa anklagelser.<sup>42</sup>

Det finns inget i lagstiftningen som hindrar att tipslämnare ska kunna lämna tips anonymt. Uppgifter som lämnas anonymt ska underkastas samma sakliga bedömning som annan information och, när det är befogat, leda till adekvata åtgärder. Något rättsligt stöd för en myndighet att garantera uppgiftslämnare, som valt att lämna kontaktuppgifter, anonymitetsskydd – exempelvis av det slag som kan tillkomma den som lämnar meddelande till företrädare för massmedia – finns dock inte. Dessutom kommer en person som använder en digital tipsfunktion i allmänhet att vara identifierbar genom sin IP-adress även om denne inte aktivt lämnar några kontaktuppgifter. Det finns också situationer då efterforskning av anonyma uppgiftslämnare är nödvändig och en uppgiftslämnares önskan om skydd för sin identitet kan alltså vara rättsligt underordnad andra intressen. En myndighet kan mot den bakgrunden inte lova uppgiftslämnare anonymitetsskydd. Av detta följer att den som lämnar tips inte kan sägas ha en ovillkorlig rätt att vara anonym.<sup>43</sup>

Det är, enligt delegationens mening, viktigt att i tipsportalen ge tipslämnare lämplig information om vilka uppgifter som kan komma att lämnas ut så att denne själv kan avgöra om denne vill lämna tips och om kontaktuppgifter ska lämnas eller inte.

---

<sup>42</sup> Jfr SOU 2019:37, s. 217.

<sup>43</sup> Se JO beslut 1238-2011.

#### 4.8.7 Återkoppling på lämnade tips

**Delegationens bedömning:** En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas så att möjligheten för tipslämnare att få återkoppling på lämnade tips förbättras.

#### Skälen för delegationens bedömning

*Det är positivt att återkoppling lämnas när så kan ske*

Det är positivt att återkoppling på lämnade tips sker. En brist på kunskap om vad ett tips leder till kan innebära en tveksamhet inför att lämna tips. Att inte få sådan kunskap kan leda till uppfattningen att tipsen inte leder till någon åtgärd, vilket kan minska förtroendet för myndigheterna, även om åtgärder faktiskt vidtas. Det kan leda till en frustration som kan påverka viljan att lämna tips negativt. Om tipslämnaren inte vet vad som hänt med ett tips kan det leda till att samma tips lämnas igen, vilket kan innebära administrativt merarbete och oklarheter hos mottagande myndigheter. Samtidigt finns det ofta naturliga förklaringar till att myndigheterna inte kan berätta vad lämnade tips leder till. Uppgifterna är ofta belagda med sekretess.

Att återkoppling lämnas när så kan ske kan vara ett led i ett förbättrat samarbete mellan personer och aktörer som önskar lämna tips å ena sidan och myndigheterna å andra sidan. Detta kan också leda till att kvaliteten på tips kan öka med tiden. Detta är särskilt relevant när det gäller aktörer som återkommande lämnar tips, till exempel arbetsmarknadens parter, se vidare avsnitt 4.11.

*Det finns redan viss reglering av betydelse för frågan om återkoppling*

Det finns redan viss reglering som har betydelse för när information ska lämnas till enskilda uppgiftslämnare. I de flesta fall torde den som lämnar ett tips inte ha sådan koppling till det som tipset handlar om att denne anses vara part i det ärende som eventuellt läggs upp hos en myndighet med anledning av tipset. Om den som har lämnat en underrättelse ändå skulle anses vara part i ärendet ska en myndighet enligt 33 § förvaltningslagen underrätta honom eller henne om de beslut som myndigheten fattar.

Även den som har lämnat ett tips utan att ha ställning som part i ett ärende kan i vissa situationer ha ett betydande intresse av att kunna följa vad som händer med informationen. När det gäller behovet av information till enskilda tipslämnare som är berörda av de förhållanden som tipset gäller kan det finnas skäl att beakta serviceskyldigheten som föreskrivs i 6 § förvaltningslagen. Det kan då finnas skäl för myndigheterna att vara generösa med återkoppling om vad lämnade tips leder till, exempelvis beslut om att inleda utredning och beslut om att avsluta ärenden. Detta ska givetvis ske med beaktande av de begränsningar som OSL eventuellt kan medföra i det enskilda fallet.<sup>44</sup>

#### *En myndighetsgemensam tipsportal kan ge bättre förutsättningar för återkoppling*

En tipsportal kan utformas så att tipslämnaren ges möjlighet att ange att denna önskar att få återkoppling på sitt tips, i den utsträckning det är möjligt inom ramen för gällande sekretessreglering. Det ger de mottagande myndigheterna kännedom om att tipslämnaren önskar återkoppling och myndigheterna kan då ge den återkoppling som är möjlig att ge.

Den praktiska möjligheten att få återkoppling på lämnade tips kan också öka om tipsportalen utformas så att varje lämnat tips får ett unikt löpnummer som både tipslämnaren och mottagande myndigheter får del av. Det gör det lättare att i ett senare skede identifiera ett ärende som eventuellt har öppnats hos en myndighet med anledning av uppgifterna i ett tips. Det kan då också vara lättare att se om det till exempel meddelats beslut i ett sådant ärende, som kan lämnas ut till tipslämnaren med stöd av 6 kap. 4 § OSL.

#### **4.8.8 Bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder i samverkan**

**Delegationens bedömning:** En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna ge bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder i samverkan.

<sup>44</sup> Jfr JO beslut 466-2019.

**Skälen för delegationens bedömning:** Sedan tipslämnaren, med det bakomliggande programmets hjälp, bestämt till vilka myndigheter tipset ska överföras, bör tipset genom det bakomliggande programmets försorg i dess helhet överföras till de myndigheterna.

Det framstår inte som meningsfullt eller lämpligt att delegationen gör några detaljerade rekommendationer om på vilket sätt tipsen kommer in i respektive myndighets befintliga system och verksamhet. Det bör givetvis ske på ett sätt som uppfyller höga krav på informationssäkerhet och som möjliggör ett effektivt arbete med tipsets innehåll, både i den ordinarie verksamheten och i samverkan med andra myndigheter.

Inte heller framstår det som meningsfullt att delegationen gör några närmare uttalanden om hur myndigheterna ska arbeta med tipsen när de inkommit till de mottagande myndigheterna. Vilka åtgärder som är mest lämpade varierar i stor utsträckning beroende på tipsets karaktär och sammanhanget i övrigt. Hur väl myndigheterna kan ta om hand inkomna tips beror bland annat dels på respektive myndighets egen organisation och hur effektivt det så kallade linjearbetet är, dels på hur väl myndighetssamverkan fungerar. Delegationen berör sådana frågor närmare i kapitel 3.

Det framstår dock som givet att de regionala centren mot arbetslivskriminalitet (AKC) har en viktig roll i arbetet med tipsen. Som utvecklas i avsnitt 3.8.1 ska AKC ansvara för att bearbeta inkomna tips, göra urval samt förbereda och planera kontroller. Efter kontrollerna ska AKC ansvara för att omhänderta inkommen information och tillse att de myndigheter som inte varit på plats får ta del av den information som de är i behov av för fortsatta åtgärder. Det framstår därför som naturligt att respektive myndighet tar emot tips från den gemensamma portalen på ett sätt som är nära samordnat med arbetet vid AKC. Myndigheterna bör själva ta ställning till hur arbetet ska läggas upp. I sammanhanget kan nämnas att det bör vara möjligt att utforma tipsportalen så att tipslämnaren anger var den misstänkta arbetslivskriminaliteten har ägt rum. Denna information skulle kunna användas för att koppla tipset till lämpligt AKC.

Även om det alltså är upp till myndigheterna att ta ställning till de närmare formerna för arbetet med tips bör en myndighetsgemensam tipsportal kunna utformas så att den ger bättre förutsättningar för det fortsatta arbetet med tipset. Det vore nämligen möjligt att utforma tipsfunktionen så att mottagande myndigheter får reda på

vilka andra myndigheter som har fått del av tipset och det löpnummer som tipset fått. Det kan i sig underlätta planering av gemensamma kontrollåtgärder inom ramen för samverkan och leda till bättre och mer träffsäkra åtgärder. Det löpnumret skulle också kunna användas av tipslämnare i framtida kommunikation med berörda myndigheter. För det fall de samverkande myndigheterna genom framtida lagstiftningsåtgärder skulle få utökade möjligheter till informationsutbyte skulle givetvis förutsättningarna för en mer effektiv samverkan mot arbetslivskriminalitet förbättras ytterligare.

#### 4.8.9 Bättre uppföljning av arbetet med inkomna tips

**Delegationens bedömning:** En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas så att den ger bättre förutsättningar för uppföljning av arbetet med inkomna tips.

**Skälen för delegationens bedömning:** Det är viktigt med en god uppföljning av hur myndigheterna arbetar med inkomna tips. En möjlighet till sådan uppföljning är också central för att bedöma om en ny myndighetsgemensam tipsfunktion är utformad på ett ändamålsenligt sätt eller om den behöver anpassas på något sätt.

En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas så att den ger bättre förutsättningar för uppföljning av arbetet med inkomna tips. Som nämnts vore det möjligt att alla tips som överförs från tipsportalen ges ett löpnummer. Det ger myndigheterna en bättre möjlighet att ha överblick över vilka tips som totalt kommit in till de samverkande myndigheterna och vilka tips som kommit in till flera myndigheter.

Det är i dag AKC som ansvarar för uppföljning och utvärdering av gjorda kontroller. Delegationen förutsätter att myndigheterna skapar ändamålsenliga rutiner för hur arbetet med tipsen ska följas upp utifrån de nya förutsättningar som tipsportalen ger.

#### 4.8.10 Mindre behov för myndigheter att dela tips

**Delegationens bedömning:** En myndighetsgemensam tipsportal innebär att mottagande myndigheter inte behöver lämna vidare inkomna tips till de andra myndigheter som också har mottagit tipset, vilket leder till att färre bedömningar utifrån sekretessbrytande bestämmelser behöver göras.

**Skälen för delegationens bedömning:** Det har i olika sammanhang framförts från myndigheter att regelverket om sekretess är svåröverskådligt och lämnar utrymme för tolkningar av gällande bestämmelser. Det gäller både om en bestämmelse är tillämplig och vilka närmare uppgifter som i sådana fall kan utbytas. I dag kan det därför hända att det görs olika bedömningar av hur sekretessreglerna ska tillämpas och vilka möjligheter som finns att dela med sig av information med andra myndigheter.<sup>45</sup> Det pågår flera lagstiftningsprocesser som kan leda till ökade möjligheter för myndigheterna att, utan hinder av sekretess, utbyta information. Det kan dock möjligen antas att även eventuella nya sekretessbrytande bestämmelser innebär att en prövning kan behöva göras i det enskilda fallet om informationen kan lämnas ut.

En ordning där den enskilde genom en tipsportal själv får hjälp att lämna sitt tips till flera myndigheter samtidigt innebär att det är den enskilde som förfogar över till vem informationen ska överföras. Uppgifterna överförs då direkt till de myndigheter som tipslämnaren antar kan behöva uppgifterna i sin verksamhet. Det är också den enskilde som förfogar över informationen, varför uppgifterna inte omfattas av sekretessregleringen förrän den inkommer till myndigheterna. De mottagande myndigheterna behöver därför inte i samma utsträckning ta ställning till om tipset i sig kan lämnas vidare. En myndighetsgemensam tipsportal som ingång till berörda myndigheter innebär alltså att det är den enskilde, som är den som förfogar över informationen, som väljer till vem man vill lämna sin information. Det leder i sin tur till att myndigheterna behöver göra färre tolkningar av de sekretessbrytande bestämmelserna.

---

<sup>45</sup> Se bl.a. Ds 2022:13, bil. 2, s. 170–172.

#### 4.8.11 Information till tipslämnare och utsatta arbetstagare

**Delegationens bedömning:** Det bör lämnas tydlig och ändamålsenlig information i anslutning till en myndighetsgemensam tipsportal.

Om en myndighetsgemensam tipsportal placeras på en särskild hemsida för arbetslivskriminalitet ger det goda förutsättningar för att sprida information om arbetslivskriminalitet i vid mening, inklusive information till utsatta arbetstagare.

#### Skälen för delegationens bedömning

*Det finns ett stort behov av information till tipslämnare*

Det finns ett stort behov av information till personer som överväger att lämna tips. Det handlar bland annat om information och stöd som rör själva lämnandet av tips, som kan vara av mer praktisk art. Det kan vara svårt för den enskilde att avgöra när den aktuella tipsfunktionen bör användas och när någon annan kanal är bättre lämpad, utifrån vad tipset gäller. Det bör tydligt framgå att tipsportalen är avsedd som ett komplement till befintliga kanaler och att till exempel 112 ska användas vid pågående brottslighet (se vidare avsnitt 4.4). Det bör i anslutning till tipsfunktionen finnas information som hjälper tipslämnaren i dessa avseenden.

Den som avser att lämna tips kan ha behov av stöd och hjälp så att personen inte på grund av okunskap riskerar att avslöja information som inte behövs för tipset och som innebär obefogade nackdelar för andra. Det kan handla om röjande av känsliga uppgifter om andra personer eller av företagshemligheter. Förutom att sådant röjande kan få oavsiktliga konsekvenser för tredjeman kan det också drabba den som med goda intentioner avser att lämna tips, då denne riskerar att drabbas av sanktioner på grund av röjandet, se vidare avsnitt 4.10.3.

Det bör därför lämnas tydlig information om vilka typer av tips tipsportalen är avsedd för samt vad som gäller enligt regelverken om visselblåsning och företagshemligheter med mera, se vidare avsnitt 4.10.2 och 4.10.3. Det kan också handla om information om vad som gäller om offentlighet och sekretess i samband med tipslämnandet, så att personen förstår hur uppgifter som lämnas kommer att

behandlas. Vidare måste det vara tydligt att frågor som regleras i kollektivavtal inte ska hanteras via tipsportalen. Det bör också finnas tydlig information om vilka frågor som regleras i kollektivavtal, exempelvis lön.

### *Information till utsatta arbetstagare*

Personer som överväger att lämna tips kan ibland också antas vara samma personer som utsatts för eller riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet. Sådana personer är inte sällan utländska medborgare, som inte har så stor kunskap om det svenska samhället eller det svenska språket. De kan ha särskilda behov av information om vad som gäller i Sverige och om vilka rättigheter och skyldigheter de har. Vissa personer kan också av olika skäl vara oroliga för att vända sig till de svenska myndigheterna, bland annat på grund av att de kanske tror att de själva kan ha begått någon regelöverträdelse.

I de samverkande myndigheternas regeringsuppdrag framgår att myndigheterna 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 sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns. Delegationen har i avsnitt 3.12 redogjort för behovet av informationsinsatser och redovisat bedömningen att myndigheternas arbete med informationsinsatser i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns inte har nått önskat resultat. Delegationen bedömer att det finns ett fortsatt 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.

Information lämnas visserligen redan av myndigheter och andra aktörer. Som ett led i att förbättra möjligheterna att nå ut med information till utsatta arbetstagare framstår det som lämpligt bland annat med en särskild hemsida där information om arbetslivskriminalitet kan samlas, eventuellt tillsammans med länkar till berörda myndigheter och andra aktörer. Det är lämpligt att tipsfunktionen finns på samma hemsida.



#### 4.8.12 Alternativa lösningar

Vid sidan av alternativet att inrätta en myndighetsgemensam tipsportal av det slag som beskrivits ovan finns det andra alternativa lösningar, nämligen att behålla det nuvarande systemet, att utveckla befintliga tipsfunktioner eller att inrätta en ny myndighetsgemensam tipsfunktion där en viss myndighet utpekats som mottagare av tips även för andra myndigheters verksamhetsområden. Dessa alternativa lösningar behandlas i detta avsnitt.

##### Behålla det nuvarande systemet som det ser ut i dag

Ett alternativ till att införa en myndighetsgemensam tipsportal är att inte göra något alls. Ett sådant alternativ, som kan kallas ett nollalternativ, skulle innebära att myndigheterna även fortsatt förlitar sig på de befintliga tipsfunktioner som finns hos olika myndigheter så som de ser ut i dag. Med det alternativet skulle de risker som kan finnas med en myndighetsgemensam tipsportal helt undvikas. Det skulle till exempel inte finnas någon risk för överdrivna förväntningar på en sådan portal som skulle kunna leda till besvikelse och försämrat förtroende för myndigheterna om de inte infriades. De kostnader som en tipsportal skulle innebära skulle kunna undvikas.

Det behov som finns av en gemensam tipsfunktion och som har beskrivits i avsnitt 4.5 skulle dock bestå och det skulle fortsatt finnas flera svårigheter för den enskilde som vill lämna tips. De fördelar med en myndighetsgemensam tipsfunktion i allmänhet och en myndighetsgemensam tipsportal i synnerhet som har beskrivits i avsnitt 4.6 och 4.8 skulle då inte uppnås.

##### Utveckla befintliga tipsfunktioner hos myndigheterna

Ett tänkbart alternativ skulle kunna vara att utveckla befintliga tipsfunktioner hos myndigheterna så att de blir ännu mer ändamålsenliga för att ta emot tips om just arbetslivskriminalitet. Som utgångspunkt är detta något som respektive myndighet har att ta ställning till.

I sammanhanget kan också nämnas att det vore möjligt att på olika sätt komma till rätta med vissa problem även inom ramen för

befintliga tipsfunktioner. Till exempel vore det möjligt att ha länkar till de olika tipsfunktionerna på en hemsida för arbetslivskriminalitet.<sup>46</sup>

Om det i framtiden kommer lagändringar som innebär förbättrade möjligheter för myndigheter att utbyta information med varandra torde också de befintliga tipsfunktionerna placerade hos enskilda myndigheter kunna bli än mer effektiva, eftersom möjligheterna för myndigheter att utbyta information med andra myndigheter skulle öka. Som utvecklas i avsnitt 4.8.13 finns det dock enligt delegationens mening även i en sådan situation starka skäl för en myndighetsgemensam tipsportal.

### En utpekad myndighet som mottagare av tips för andra myndigheters räkning

Ett annat tänkbart alternativ är att en viss myndighet av regeringen pekats ut som mottagare av tips för andra myndigheters räkning. Detta alternativ kan synas ligga nära alternativet att utveckla en befintlig tipsfunktion hos någon myndighet. Alternativet utmärker sig dock bland annat på så sätt att det här är fråga om en ingång som tydligt utpekats som gemensam för flera myndigheter och som innebär att en viss utpekad myndighet tar emot tips för de andra myndigheternas räkning på ett sätt som gör att det för den enskilde framstår som en just myndighetsgemensam tipsfunktion.

*Ett sätt att säkerställa att en viss myndighet alltid får del av tipset*

Det kan finnas fördelar med att en viss myndighet alltid får del av tipset. Särskilt gäller detta om den myndigheten är Polismyndigheten. Det vore mycket allvarligt om Polismyndigheten inte fick del av information som enskilda vill lämna om pågående allvarlig brottslighet. Om Polismyndigheten skulle vara mottagare av alla tips skulle en sådan risk helt kunna undvikas.

Delegationen menar dock att en sådan risk kan undvikas också med en myndighetsgemensam tipsportal då den bör kunna utformas så att alla tips lämnas till Polismyndigheten, utom i de fall då tipslämnaren aktivt väljer bort detta. Det får antas att tipslämnare som i en tipsportal väljer bort Polismyndigheten som mottagare inte heller

---

<sup>46</sup> Jfr avsnitt 4.8.11.

skulle ha lämnat tips via en tipsfunktion som innebär att myndigheten alltid får del av tipset. Det kan nämligen inte uteslutas att vissa tipslämnare av olika skäl helst inte vill vända sig till en viss myndighet. Det kan till exempel handla om en person som inte har rätt att vistas i Sverige och som därför inte vill vända sig till Polismyndigheten. Om tipsportalen skulle placeras hos den myndigheten skulle det kunna innebära att personen inte lämnar något tips alls. I sammanhanget bör dock beaktas att myndigheter kan vara skyldiga att överlämna informationen till de brottsbekämpande myndigheterna.

*Tipsen kan endast lämnas vidare till andra myndigheter om det finns stöd av sekretessbrytande bestämmelser*

Även om tipsen alltid mottas av en viss utpekad myndighet kan det finnas möjligheter att lämna vidare tipsen till andra myndigheter, inom ramen för gällande regelverk. Förutsättningarna för olika myndigheter varierar beroende på regelverket om offentlighet och sekretess. Som exempel kan nämnas att Polismyndigheten bedömer att de har goda förutsättningar att lämna vidare tips till andra myndigheter medan Skatteverkets förutsättningar är begränsade.

Ett utlämnade av uppgifter måste alltid ske efter en sekretessprövning eller med stöd av sekretessbrytande bestämmelser. Som berörs i avsnitt 4.3.2 pågår flera lagstiftningsprocesser som syftar till att öka myndigheternas möjligheter att utbyta sekretessbelagd information. Även med nya sekretessbrytande bestämmelser får det dock antas att myndigheterna ibland måste göra en prövning i det enskilda fallet om uppgifter kan lämnas ut. Det innebär att oavsett vilken myndighet som skulle ges i uppdrag att vara mottagare av tipsen kan det inte uteslutas att tips som inkommer i vissa fall inte kan lämnas vidare till andra myndigheter.

#### **4.8.13 Tipsfunktionen bör utformas som en myndighetsgemensam tipsportal**

**Delegationens bedömning:** Tipsfunktionen bör utformas som en myndighetsgemensam tipsportal för tips om arbetslivskriminalitet.

**Skälen för delegationens bedömning:** Enligt delegationens mening finns det skäl att inrätta en myndighetsgemensam tipsfunktion. De behov som finns kan bäst tillgodoses genom en tipsfunktion som utformas som en ny kommunikationsväg i form av en myndighetsgemensam tipsportal. En sådan har förutsättningar att göra det enklare för enskilda som vill lämna tips om arbetslivskriminalitet och tillgodoser också tipslämnarens intresse av att själv förfoga över valet vilka myndigheter tipset ska överföras till. En tipsportal kan också minska risken för att tips inte kommer till rätt myndighet samt öka antalet inkomna tips, vilket i sig ger myndigheterna bättre förutsättningar för att motverka arbetslivskriminalitet. Vidare kan en sådan även på andra sätt underlätta myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet, bland annat då den innebär att tipsen överförs direkt till de myndigheter som kan antas behöva uppgifterna i sin verksamhet utan att någon bedömning behöver göras utifrån sekretessbrytande bestämmelser. Den kan också ge bättre förutsättningar för effektiva gemensamma åtgärder och uppföljning av arbetet.

Vidare anser delegationen att de risker och utmaningar som kan finnas med en tipsportal kan omhändertas på ett bra sätt. Genom tipsportalens närmare utformning och lämpliga författningsåtgärder kan risken för att information sprids mer än vad som är nödvändigt minimeras.

De kommunikativa utmaningar en tipsfunktion kan ha bör kunna omhändertas genom tydlig information i anslutning till tipsportalen. Det bör också på lämpligt sätt framgå att tipsportalen just är en ny kommunikationsväg och en funktion för att lämna tips till flera myndigheter samtidigt och att respektive myndighet, sedan de tagit del av tipset, arbetar med det inom ramen för myndighetssamverkan utifrån sina egna förutsättningar och delar med sig av informationen med andra myndigheter inom de ramar som regelverket om offentlighet och sekretess ger. Därmed bör risken för orealistiska förväntningar på själva tipsfunktionen att den ska lösa alla problem som kan finnas inom samverkan mellan myndigheterna minimeras.

I uppdraget anges att det är en förutsättning för att en gemensam tipsingång om arbetslivskriminalitet ska fungera på ett ändamålsenligt sätt att den mottagande myndigheten är behörig att ta emot anmälningar som rör andra myndigheters verksamhetsområden och att informationen kan lämnas vidare till andra myndigheter. Delegationen menar att en myndighetsgemensam tipsportal av det slag som

har beskrivits innebär att den inte förutsätter att en viss myndighet ska vara behörig att ta emot tips som rör andra myndigheters verksamhetsområden. Inte heller förutsätter utformningen att en viss myndighet lämnar tipset vidare till en annan myndighet.

Vidare anges i uppdraget att det är en förutsättning för att delegationen ska lämna förslag om en gemensam tipsfunktion 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. Det ingår inte i uppdraget att lämna förslag om informationsutbyte mellan de samverkande myndigheterna. De förslag som gavs i promemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) har ännu inte lett till lagstiftning.

De rättsliga förutsättningarna för informationsutbyte är för närvarande i grunden desamma som när man i promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet* (Ds 2021:1) gjorde bedömningen att, inom ramen för nuvarande regelverk och regeltillämpning, uppbyggnaden av en gemensam tipsingång inte skulle vara tillräckligt effektivt i relation till andra tänkbara sätt att stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Delegationen menar dock att det förslag på en tipsportal som lämnas i detta betänkande innebär att en sådan tipsingång är ändamålsenlig och motiverad, även inom ramen för det nuvarande regelverket.

Om man under den fortsatta beredningen gör bedömningen att de kostnader en tipsportal skulle innebära inte är motiverade utifrån den förväntade nyttan med en sådan portal finns alternativet att förlita sig på myndigheternas befintliga tipsfunktioner som ingångar för tips. Dessa skulle dessutom kunna utvecklas och fungera ännu bättre, inte minst om möjligheterna till informationsbyte skulle utökas. Det är då lämpligt att regeringen ger uttryck för ett sådant ställningstagande på ett tydligt sätt, då det skulle kunna ge myndigheterna ett större incitament att utveckla de befintliga tipsfunktionerna och inte avstå från sådana åtgärder i avvaktan på en ny tipsportal.

Delegationen gör dock bedömningen att en myndighetsgemensam tipsportal av det slag som här beskrivits väsentligt förbättrar myndigheternas förutsättningar att tillsammans arbeta med den information som lämnas i tips och även på andra sätt kan underlätta samverkan mellan myndigheterna, inom ramen för befintligt regel-

verk. Det innebär att det är mer ändamålsenligt att inrätta en sådan tipsportal än att inte göra något alls eller att välja något av de alternativ som står till buds.

Mycket tyder på att det så småningom kommer lagändringar som förbättrar möjligheterna att utbyta sekretesskyddad information mellan myndigheterna. Det får förutsättas att samverkan mellan myndigheterna då kommer att fungera ännu bättre än i dag. Även med sådana förbättrade möjligheter till informationsutbyte är det enligt delegationens mening motiverat att upprätta en myndighetsgemensam tipsportal. Dessutom kan det även med nya sekretessbrytande bestämmelser antas att myndigheterna i vissa fall måste göra en prövning i det enskilda fallet om tipset kan lämnas ut. Vidare finns det generellt en risk att företrädare för en viss myndighet inte förstår att en annan myndighet kan ha intresse av uppgifterna. En tipsportal som innebär att den enskilde lämnar sitt tips till flera myndigheter samtidigt har även i en sådan situation flera fördelar, både för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet och för den enskilde.

Sammanfattningsvis anser delegationen att en ändamålsenlig utformning av en myndighetsgemensam tipsfunktion är en ny kommunikationsväg i form av en myndighetsgemensam tipsportal.

#### 4.8.14 Skatteverket bör få i uppdrag att upprätta tipsportalen

**Delegationens förslag:** Regeringen ska ge Skatteverket i uppdrag att, i samråd med de andra myndigheterna som kan motta tips genom portalen, upprätta en ny myndighetsgemensam tipsportal.

**Delegationens bedömning:** Skatteverket bör också vara systemansvarig myndighet.

**Skälen för delegationens förslag och bedömning:** Det ingår i delegationens uppdrag att undersöka och överväga vilken myndighet som ska samordna funktionen. Någon myndighet bör få i uppdrag att ansvara för att upprätta och närmare utforma den myndighetsgemensamma tipsportalen. Samma myndighet bör lämpligen också ansvara för den löpande administrationen av portalen.

Det finns ett flertal faktorer som bör beaktas i detta sammanhang. Tipsportalen är avsedd för tips om arbetslivskriminalitet inom

de samverkande myndigheternas ansvarsområden. Det är därför lämpligt att tipsportalen hanteras av en myndighet som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet. Det kan konstateras att Arbetsmiljöverket har en samordnande roll i samverkan, vilket i sig kan tala för att myndigheten också ges en särskild roll när det gäller hantering av tips om arbetslivskriminalitet.

Vidare är det en fördel att den myndighet som ges uppdraget har stor erfarenhet av omfattande IT-system med mycket höga krav på informationssäkerhet. Det gäller i viss mån flera av de samverkande myndigheterna, varav i särskilt hög grad Försäkringskassan, Polismyndigheten och Skatteverket. Det ska också noteras att Försäkringskassan har ett särskilt uppdrag av regeringen att erbjuda samordnad och säker IT-drift för Sveriges myndigheter.<sup>47</sup>

Det kan också noteras att både dataskyddsförordningen<sup>48</sup> och brottsdatalogen (2018:1177) kommer att vara tillämpliga på den behandling som sker i tipsportalen<sup>49</sup> och att Skatteverket både har brottsbekämpande uppdrag och andra omfattande uppdrag, såsom att fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas.

Sammantaget finner delegationen att Skatteverket är den mest lämpade myndigheten för att närmare utforma och upprätta en myndighetsgemensam tipsportal samt att vara systemansvarig myndighet.

När det gäller formen för att ge Skatteverket dessa uppgifter finns det inte något hinder mot att i sin helhet göra detta i den förordning som delegationen föreslår (se avsnitt 4.9). Det kan dock finnas skäl att genom ett särskilt regeringsbeslut ge Skatteverket uppdraget att upprätta den myndighetsgemensamma tipsportalen. På det sättet kan man i beslutet närmare beskriva hur arbetet med att ta fram portalen ska bedrivas och hur den närmare ska utformas. Det är till exempel naturligt att processen att ta fram och utforma tipsportalen sker i nära samråd med de andra mottagande myndigheterna. Tipsportalen ska vara myndighetsgemensam och alla myndigheter som kan motta tips genom den har intresse av hur den närmare ska utformas. Det kan lämpligen komma till uttryck i ett regeringsbeslut. Man kan

---

<sup>47</sup> Regeringsbeslut Fi2017/03257/DF och regeringsbeslut I2019/02515/DF.

<sup>48</sup> 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).

<sup>49</sup> Se avsnitt 4.9.3.

också överväga att ange till exempel att tipsportalen ska utformas så att varje tips ges ett unikt löpnummer.

Frågan om reglering av ansvaret för Skatteverket att administrera portalen behandlas i avsnitt 4.9.8.

## 4.9 En ny förordning om en myndighetsgemensam tipsportal

Vid överväganden om att inrätta en ny myndighetsgemensam tipsfunktion uppkommer flera rättsliga frågor. Det ingår i delegationens uppdrag att bedöma om det behövs författningsåtgärder för att åstadkomma funktionen. Eftersom personuppgifter kommer att behandlas i tipsportalen är regelverket om personuppgiftsbehandling och integritetsfrågor centralt i denna del. Inledningsvis görs därför i avsnitt 4.9.1 en översiktlig genomgång av det dataskyddsrettsliga ramverket. Vidare redogörs för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i portalen, tillämpliga regelverk för personuppgiftsbehandlingen och frågan om den behandling som kommer att ske i portalen ryms inom de rättsliga grunder som anges i regelverken (avsnitt 4.9.2–4.9.4). I avsnitt 4.9.5 redovisar delegationen sina överväganden om behovet av författningsreglering och bedömningen att det bör införas en ny förordning. I avsnitt 4.9.6–4.9.14 görs närmare överväganden om innehållet i förordningen.

### 4.9.1 Dataskyddsrettsligt ramverk

#### EU:s dataskyddsreform

Dataskyddsbestämmelserna som reglerar personuppgiftsbehandlingen i Sverige utgår från den dataskyddsreform som infördes inom EU för några år sedan. EU:s dataskyddsreform består av två delar. Den ena är EU:s dataskyddsförordning<sup>50</sup> (dataskyddsförordningen), ofta kallad GDPR, som utgör grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU. Den andra delen är dataskyddsdirek-

---

<sup>50</sup> 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).



tivet<sup>51</sup> som reglerar behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Sådan behandling som omfattas av dataskyddsdirektivet undantas från tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen.<sup>52</sup> Dataskyddsdirektivet genomförs i svensk rätt i brottsdatalagen, som är en ramlag.

## Behandling av personuppgifter

En förutsättning för att dataskyddsbestämmelserna ska vara tillämpliga är att personuppgifter behandlas. Definitionen av personuppgifter är mycket vid. Med personuppgifter avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person som är i livet. Avgörande är om den aktuella uppgiften, ensamt eller i kombination med andra uppgifter, kan knytas till en individ.<sup>53</sup> Den person som personuppgifterna rör kallas i dataskyddsregleringen för den registrerade.

För att dataskyddsbestämmelserna ska vara tillämpliga krävs det vidare att det sker en behandling av personuppgifterna.<sup>54</sup> Behandling är ett vidsträckt begrepp och omfattar exempelvis insamling, registrering, lagring, bearbetning, utlämnande genom överföring, spridning och radering.<sup>55</sup>

## Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

Dataskyddsförordningen innehåller den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i Sverige och kompletteras av nationell lagstiftning.

Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, med tillhörande förordning innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen

---

<sup>51</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

<sup>52</sup> Artikel 2.2 d i dataskyddsförordningen.

<sup>53</sup> Se artikel 4.1 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 6 § brottsdatalagen samt skäl 26 och 27 till dataskyddsförordningen.

<sup>54</sup> Se artikel 2.1 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 3 § brottsdatalagen.

<sup>55</sup> Se artikel 4.2 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 6 § brottsdatalagen.

på ett generellt plan i svensk rätt. Inom ramen för det utrymme som dataskyddsförordningen ger reglerar dataskyddslagen bland annat frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket gör det möjligt att ha avvikande bestämmelser i sektorsspecifika registerförfattningar.

## Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen

Dataskyddsdirektivet är i svensk rätt genomfört genom brottsdatalagen. Brottsdatalagen gäller, med vissa undantag, bland annat vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.<sup>56</sup> Med behörig myndighet avses en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Med behörig myndighet avses även en annan aktör som har anförtrotts myndighetsutövning för sådana brottsbekämpande uppgifter, när aktören behandlar personuppgifter för ett sådant syfte.<sup>57</sup>

Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket är på grund av sina uppgifter att betrakta som behöriga myndigheter enligt brottsdatalagen. Med en behörig myndighets uppgift avses en uppgift som framgår av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften. Dessa myndigheter har emellertid även uppgifter som ligger utanför brottsdatalagens tillämpningsområde. Om personuppgifter behandlas för något annat syfte än brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet eller upprätthållande av allmän ordning och säkerhet ska brottsdatalagen inte tillämpas. Den omständigheten att en myndighet har vissa uppgifter inom brottsdatalagens tillämpningsområde gör inte att myndigheten i all sin verksamhet är behörig myndighet i brottsdatalagens mening. Som exempel kan nämnas Skatteverket, där myndighetens brottsbekämpande enhet omfattas av definitionen av behörig myn-

---

<sup>56</sup> 1 kap. 2 och 4 §§ brottsdatalagen.

<sup>57</sup> 1 kap. 6 § brottsdatalagen.

dighet, medan de enheter som arbetar med folkbokföring eller fastställande av skatt inte gör det. En myndighet kan således vara både behörig och icke behörig i brottsdatalagens mening beroende på vilka arbetsuppgifter som utförs.<sup>58</sup>

Det är alltså syftet med behandlingen av personuppgifter i det enskilda fallet som avgör om behandlingen över huvud taget omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde. Varken typen av personuppgiftsbehandling eller personuppgiftens karaktär är avgörande för om brottsdatalagen ska tillämpas.

## Registerförfattningar

Inom svensk rätt finns ett stort antal så kallade registerförfattningar som innehåller mer sektorsspecifika bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen vid myndigheter och som kompletterar dataskyddsförordningen och brottsdatalagen. Som exempel på registerförfattningar som kompletterar dataskyddsförordningen kan nämnas lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, utlänningsdatalagen (2016:27), 114 kap. socialförsäkringsbalken och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet med tillhörande förordningar. Som exempel på registerförfattningar som gäller utöver brottsdatalagen kan nämnas lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, med tillhörande förordningar.

## Personuppgiftsansvar

Gemensamt för dataskyddsförordningen och den lagstiftning som i svensk rätt genomför dataskyddsdirektivet är att de förutsätter att någon är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker.

Personuppgiftsansvarig är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer för vilka ändamål personuppgifter ska behandlas och hur behandlingen ska gå till.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Prop. 2017/18:232 s. 100.

<sup>59</sup> Artikel 4.7 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 6 § brottsdatalagen.

Med personuppgiftsansvaret följer ett ansvar att vidta de tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs för att säkerställa att personuppgifterna behandlas i enlighet med dataskyddsregelverket, till exempel när det gäller att skydda personuppgifterna från obehörig tillgång.<sup>60</sup>

När ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter bestäms på nationell nivå kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för att utse denne anges i nationell rätt.<sup>61</sup> Om ett gemensamt personuppgiftsansvar föreligger ska annars de personuppgiftsansvariga fastställa sitt respektive ansvar genom ett inbördes arrangemang, ofta kallat ett datadelningsavtal.<sup>62</sup> Ett gemensamt personuppgiftsansvar ska även för behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens tillämpningsområde regleras i en skriftlig överenskommelse.<sup>63</sup>

#### 4.9.2 Personuppgiftsbehandling i den myndighetsgemensamma tipsportalen

**Delegationens bedömning:** Personuppgifter kommer att behandlas i samband med att lämnade tips överförs från tipsfunktionen och om det krävs för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas. Behandlingen kan komma att avse uppgifter av integritetskänslig karaktär.

#### Skälen för delegationens bedömning

*Personuppgifter kommer att behandlas i tipsportalen*

Begreppet behandling är som framgår av avsnitt 4.9.1 ett vidsträckt begrepp och omfattar åtgärder som exempelvis insamling, överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt.<sup>64</sup> Den nya tipsportalen kommer att utgöra en elektronisk kommunikationskanal där lämnade tips kommer att överföras till mottagande myndigheter. En systemansvarig myndighet ska dessutom sköta den tekniska driften

<sup>60</sup> Kap. IV i dataskyddsförordningen och 3 kap. brottsdatalagen.

<sup>61</sup> Artikel 4.7 i dataskyddsförordningen och artikel 3.8 i dataskyddsdirektivet.

<sup>62</sup> Artikel 26 i dataskyddsförordningen.

<sup>63</sup> 3 kap. 22 § brottsdataförordningen (2018:1202).

<sup>64</sup> Se artikel 4.2 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 6 § brottsdatalagen.

av systemet. Det innebär att uppgifter i tipset kommer att behandlas automatiserat redan i den myndighetsgemensamma tipsportalen.

För att dataskyddsbestämmelserna ska vara tillämpliga ska det vara personuppgifter som behandlas. I tipsportalen kommer uppgifter om identifierbara fysiska personer som regel att behandlas. Om ett tips endast innehåller information om en namngiven eller utpekad juridisk person utgör detta i sig inte personuppgifter. Däremot kommer uppgifter om den som lämnar informationen att behandlas. Även om en uppgiftslämnare inte behöver lämna sitt namn eller andra personuppgifter om sig själv kommer personen i allmänhet att vara identifierbar genom sin IP-adress. Detta innebär att oaktat vilka närmare uppgifter som har lämnats kommer personuppgifter om den som lämnar tipset i allmänhet att behandlas i tipsportalen.

Det är här fråga om en sådan behandling av personuppgifter som kräver ett personuppgiftsansvar redan när uppgifterna lämnas från enskilda i tipsportalen, trots att myndigheterna i det skedet ännu inte förfogar över uppgifterna. Personuppgiftsansvaret uppstår alltså redan genom tillhandahållandet av funktionen.<sup>65</sup> Att en behandling av personuppgifter sker redan i portalen innebär, utöver att det uppstår ett personuppgiftsansvar för behandlingen i tipsportalen, att den behandling som kommer att ske måste ha stöd i gällande regelverk.

Sammanfattningsvis kommer det alltså att ske en behandling av uppgifter av den systemansvariga myndigheten i portalen i samband med själva överföringen till de mottagande myndigheterna. Vidare kan det vara nödvändigt för den systemansvariga myndigheten att behandla uppgifterna för att den tekniska driften av systemet ska kunna skötas.

### *Behandlingen av personuppgifter kan komma att avse uppgifter av integritetskänslig karaktär*

Delegationen ska enligt uppdraget särskilt beakta krav på personlig integritet. Personuppgifternas karaktär har stor betydelse för vilka integritetsrisker som behandlingen av uppgifterna i tipsportalen kan medföra. Av dataskyddsregleringen framgår att vissa typer av personuppgifter kräver ett särskilt skydd.

---

<sup>65</sup> Jfr HFD 2012 ref. 21.

Det finns en stor variation bland de upplägg och förfaranden som kan utgöra arbetslivskriminalitet. Arbetslivskriminalitet kännetecknas av att verksamhetsutövaren ofta bryter mot flera regelverk.<sup>66</sup> Arbetslivskriminalitet rör, enligt delegationens definition, frågor som hanteras av många myndigheter, kommunala nämnder och även arbetsmarknadens parter. Tipsportalen är emellertid endast avsedd för tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden. Tipsen kan dock innehålla uppgifter rörande samtliga mottagande myndigheters sakområden. Vidare kan tipsen innehålla uppgifter av olika slag, se avsnitt 4.7.2 och 4.7.3.

Den kategori av uppgifter som kan komma att lämnas i tipsportalen kan avse tämligen harmlösa uppgifter, till exempel offentliga adresser till arbetsplatser eller namn på företrädare för företag. Det kan också handla om uppgifter som utgör känsliga personuppgifter, som till exempel uppgifter om hälsa eller medlemskap i fackförening. Andra uppgifter kan avse faktiska iakttagelser om en persons handlande vilka kan utgöra misstankar om lagöverträdelse som innefattar brott, uppgifter om domar i brottmål, personnummer eller samordningsnummer, vilka inte betraktas som känsliga personuppgifter men är extra skyddsvärda. Behandlingen kan alltså komma att avse personuppgifter av integritetskänslig karaktär.<sup>67</sup>

Delegationen konstaterar att de personuppgifter som kan förväntas behandlas i tipsportalen är av sådan karaktär som redan i olika omfattning behandlas av de samverkande myndigheterna. Motsvarande uppgifter kan också redan i dag lämnas elektroniskt till de samverkande myndigheterna eller i övrigt behandlas inom ramen för ärenden hos myndigheterna. En myndighetsgemensam tipsportal utgör en ny kommunikationsväg men skulle inte innebära att karaktären på de personuppgifter som myndigheterna behandlar skulle förändras, även om mängden uppgifter kan antas öka.

Det är viktigt att den myndighet som får i uppdrag att administrera tipsportalen vidtar erforderliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att se till att den är säker och inte innebär en risk för onödig spridning av personuppgifter. I vilken utsträckning det finns några integritetsrisker förknippade med tipsportalen är främst beroende av den tekniska utformningen av portalen. Sådana risker finns om den inte utformas på ett tillräckligt säkert sätt. Delegationen

---

<sup>66</sup> SOU 2022:36, s. 14 och 61.

<sup>67</sup> Se om känsliga personuppgifter i avsnitt 4.9.11.

anser emellertid att det finns förutsättningar för en teknisk lösning där tipsportalen utformas på ett ändamålsenligt och säkert sätt som minskar risken för otillbörliga integritetsintrång.

### 4.9.3 Tillämpliga regelverk för personuppgiftsbehandlingen

**Delegationens bedömning:** Vid den behandling av personuppgifter som kommer att ske i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen blir dataskyddsförordningen och brottsdatalagen tillämpliga parallellt.

Efter överföring till de mottagande myndigheterna kommer förutsättningarna att behandla inkomna uppgifter att regleras av det dataskyddsrättsliga regelverk som är tillämpligt för respektive mottagande myndighet.

### Skälen för delegationens bedömning

*För den behandling som sker i tipsportalen blir dataskyddsförordningen och brottsdatalagen tillämpliga parallellt*

Vid bedömningen av om en viss personuppgiftsbehandling faller under dataskyddsförordningens eller brottsdatalagens tillämpningsområde har det avgörande betydelse om den som behandlar personuppgiften är en behörig myndighet och i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter för något av de i brottsdatalagen angivna syftena. När Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet behandlar personuppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet är brottsdatalagen tillämplig.

När Skatteverket behandlar uppgifter i annan verksamhet och när Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket behandlar personuppgifter exempelvis i kontrollverksamhet faller sådan behandling in under dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Även om sådan verksamhet kan anses ha brottsförebyggande inslag och kan ha vissa effekter på brottsligheten, till exempel genom att fler brott upptäcks, innebär det inte att myndigheterna har ett brottsbekämpande uppdrag eller att verksamheten

är att jämföra med till exempel underrättelseverksamhet.<sup>68</sup> Av förarbetena till brottsdatalagen framgår vidare att kontrollverksamhet ligger utanför dess tillämpningsområde.<sup>69</sup>

Den gränsdragning som EU har valt att göra mellan dataskyddsdirektivets och dataskyddsförordningens tillämpningsområden innebär att syftet med en behandling av personuppgifter är avgörande för vilket regelverk som blir tillämpligt. Brottsdatalagen och dataskyddsförordningen kan inte vara tillämpliga på samma behandling för samma syfte. Har samma arbetsmoment däremot flera olika syften kan regelverken vara tillämpliga parallellt. Det bör då betraktas som olika behandlingar av personuppgifter som var och en måste ha stöd i och följa gällande regelverk.<sup>70</sup>

I de samverkande myndigheternas uppdrag ingår att, utifrån respektive myndighets uppgift och förutsättningar, på olika sätt motverka arbetslivskriminalitet.<sup>71</sup> Det övergripande syftet med en myndighetsgemensam tipsportal och den behandling som sker där är att de mottagande myndigheterna ska få kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för detta arbete. Som framgår ovan kan uppgifter som kan förväntas inkomma i en myndighetsgemensam tipsportal vara av varierande slag och röra misstankar om brott men även andra förfaranden som inte är brottsliga. För mottagande myndigheter med ett brottsbekämpande uppdrag är det närmare syftet med behandlingen i tipsportalen att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Från andra myndigheters perspektiv är syftet ett annat, till exempel kan syftet med behandlingen för Arbetsmiljöverket vara att verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och i övrigt arbeta för att regelverket inom myndighetens verksamhetsområde följs. Detta innebär alltså att även om den behandling som sker vid överföringen från tipsportalen utgör ett arbetsmoment i sig så sker den i olika syften och bör då betraktas som olika behandlingar av personuppgifter som var och en måste ha stöd i och följa gällande regelverk.

Delegationen bedömer därmed att regelverken kommer att vara tillämpliga parallellt och att behandlingen av personuppgifter i tipsportalen kommer att omfattas av såväl dataskyddsförordningens som brottsdatalagens tillämpningsområde.

---

<sup>68</sup> Jfr prop. 2022/23:34 s. 113.

<sup>69</sup> Se t.ex. SOU 2017:29, s. 198–203, och prop. 2017/18:232 s. 113.

<sup>70</sup> Prop. 2017/18:232 s. 101 och 110.

<sup>71</sup> Se t.ex. regeringsbeslut A2022/00333.



*Efter överföring kommer personuppgiftsbehandlingen att regleras av det regelverk som är tillämpligt för den mottagande myndigheten*

De samverkande myndigheterna behandlar redan i dag personuppgifter som inkommer i tips i sina egna system och uppgiftssamlingar med stöd av olika regelverk. Flera av de myndigheter som omfattas av samverkan har också särskilda kanaler för att ta emot och hantera anmälningar och tips från enskilda, vilka kan röra arbetslivskriminalitet. Det kan konstateras att de behandlingar som myndigheterna utför i sina egna system styrs av brottsdatalagen, dataskyddsförordningen och dataskyddslagen samt av myndighetsspecifika registerförfattningar. Varje myndighet är i enlighet med tillämpligt regelverk ansvarig för de behandlingar som utförs i dess egna system och handläggarna har att hålla sig till de ändamålsbestämmelser och övriga bestämmelser som anges i tillämpligt regelverk.

Hur de mottagande myndigheterna får behandla uppgifter efter en överföring från tipsportalen kommer alltså även vid ett införande av en ny tipsfunktion att styras av den dataskyddsreglering som i dag är tillämplig för respektive myndighets personuppgiftsbehandling. Någon ändring i det avseendet är inte avsedd.

#### 4.9.4 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

**Delegationens bedömning:** Det kommer att finnas rättslig grund för behandlingen av personuppgifter i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen. I den del behandlingen faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde kommer den att vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. I den del behandlingen faller under brottsdatalagens tillämpningsområde kommer den att vara nödvändig för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det behandling som Skatteverket i egenkap av systemansvarig myndighet kommer att utföra i den myndighetsgemensamma tipsportalen kommer dessutom att vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse.

Den rättsliga grunden kommer att framgå av nationell rätt på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen.

## Skälen för delegationens bedömning

*Behandlingen i tipsportalen ryms inom de rättsliga grunder som anges i dataskyddsförordningen och brottsdatalagen*

Ett grundläggande krav för att behandlingen av personuppgifter ska vara laglig är enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen att behandlingen av personuppgifter ryms inom någon av de rättsliga grunderna för behandling som finns angivna där.<sup>72</sup>

De rättsliga grunderna när uppgifter behandlas inom *dataskyddsförordningens* tillämpningsområde framgår av artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Behandlingen är laglig bland annat om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.<sup>73</sup>

Den rättsliga grunden när uppgifter behandlas inom *brottsdatalagens* tillämpningsområde framgår av 2 kap. 1 § brottsdatalagen. Personuppgifter får behandlas av behöriga myndigheter om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Kvalificerade förfaranden som rör arbetslivet och strider mot bestämmelser i olika författningar är allvarliga och kan innebära att arbetstagare utnyttjas och att konkurrensen snedvrids. Förfarandet kan också utgöra brott. Delegationens förslag att inrätta en myndighetsgemensam tipsportal syftar till att komma till rätta med dessa problem. Som framgår ovan bedömer delegationen att personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen kommer att omfattas av såväl dataskyddsförordningens som brottsdatalagens tillämpningsområde. Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i tipsportalen och som rör Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ryms enligt delegationens mening inom den rättsliga grund som framgår av brottsdatalagen. Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i tipsportalen och som rör Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan och Migrationsverket samt Skatteverkets andra verksamhetsområden ryms

<sup>72</sup> Artikel 6 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § brottsdatalagen.

<sup>73</sup> Artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen.

enligt delegationens mening inom den rättsliga grunden i 6.1 e i dataskyddsförordningen, det vill säga det får anses vara fråga om en uppgift av allmänt intresse. Den behandling som Skatteverket i egenskap av systemansvarig myndighet kommer att utföra i den myndighetsgemensamma tipsportalen kommer dessutom att utgöra en rättslig förpliktelse, eftersom det i delegationens förslag till förordning anges att myndigheten ska tillhandahålla portalen. Behandlingen får också anses nödvändig (se vidare nedan).

Delegationen gör bedömningen att dessa förhållanden innebär att behandlingen av personuppgifter i tipsportalen ryms inom de rättsliga grunder som anges i dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen.

*De rättsliga grunder som aktualiseras kommer att vara fastställda i nationell rätt på det sätt som krävs*

Dataskyddsförordningens krav på hur den rättsliga grunden fastställs framgår av artikel 6.3. Enligt artikelns första stycke ska de grunder för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Kravet i dataskyddsförordningen på att den grund för behandling som avses i artikel 6.1 c och e ska vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten innebär inte ett krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen som ska ha stöd i rättsordningen. I normalfallet utgör därför en myndighets uppdrag enligt författning, instruktion eller regleringsbrev en rättslig grund för behandling av personuppgifter.<sup>74</sup> Grunden ska även vara tydlig och precis, och dess tillämpning ska vara förutsebar för personer som omfattas av den. Enligt artikelns andra stycke ska vidare syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Där anges också att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

---

<sup>74</sup> Jfr prop. 2017/18:105 s. 48 och 56–58.

Motsvarande resonemang om hur den rättsliga grunden fastställs förs när det gäller uppgifter som behandlas inom ramen för *brottsdatalagens* tillämpningsområde.<sup>75</sup> I förarbetena till brottsdatalagen framgår att personuppgiftsbehandlingen alltid ska gå att härleda till den behöriga myndighetens uppgifter så som de kommer till uttryck i unionsrätten eller i nationell lagstiftning och andra för verksamheten bindande beslut om arbetsuppgifter. I 2 kap. 1 § brottsdatalagen anges därför att uppgiften ska framgå av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt den behöriga myndigheten att utföra en sådan uppgift.

Delegationens förslag att inrätta en myndighetsgemensam tipsportal innebär att det kommer att införas en ny digital kommunikationsväg som förenklar för den enskilde och förbättrar myndigheternas samverkan. Det är alltså inte fråga om någon ny uppgift för myndigheterna utan ett medel för att de samverkande myndigheterna ska kunna motverka arbetslivskriminalitet utifrån respektive myndighets uppdrag och förutsättningar på ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt.

Vilka uppgifter de olika myndigheterna har finns noga reglerat i myndigheternas respektive instruktioner. Exempelvis framgår det av Arbetsmiljöverkets instruktion att det till myndighetens uppgifter hör bland annat att verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden samt att främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet. Myndigheten ska också arbeta för att regelverket inom dess verksamhetsområde följs.<sup>76</sup> Av Skatteverkets instruktion framgår att myndigheten bland annat ska fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppörd kan säkerställas samt att myndigheten ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Skatteverket ska också samverka med Utbetalningsmyndigheten i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>77</sup> Av Försäkringskassans instruktion framgår bland annat att myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Försäkringskassan ska också samverka med Utbetalningsmyndigheten och andra berörda myndigheter, kommuner och regioner samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och

---

<sup>75</sup> Se prop. 2017/18:232 s. 116 f.

<sup>76</sup> 1 a § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

<sup>77</sup> 1, 6 och 15 b §§ förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.<sup>78</sup> Vidare framgår det av Migrationsverkets instruktion att myndigheten bland annat ska vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.<sup>79</sup> Av 2 § polislagen (1984:387), till vilken Polismyndighetens instruktion hänvisar, anges att det till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten.<sup>80</sup> Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion bland annat samverka med Utbetalningsmyndigheten och andra berörda myndigheter, kommuner och regioner samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och då särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.<sup>81</sup>

Bestämmelser om hur myndigheterna ska utföra sina uppdrag, det vill säga vilka befogenheter och kontrollverktyg som myndigheterna har, framgår därutöver av olika lagar och förordningar inom respektive ansvarsområde.

Att myndigheterna ska samverka för att motverka arbetslivskriminalitet framgår av regeringsbeslut. Det ska tilläggas att delegationen dessutom föreslår att det av de samverkande myndigheternas instruktioner ska framgå att det ingår i deras uppdrag att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, se avsnitt 3.18.5.

De regelverk som myndigheterna har att förhålla sig till, inklusive myndigheternas regeringsuppdrag, uppfyller enligt delegationens mening dataskyddsförordningens och brottsdatalogens krav på att de uppgifter som myndigheterna ska utföra ska ha stöd i nationell rätt. När det gäller den personuppgiftsbehandling som Skatteverket föreslås utföra som systemansvarig myndighet kommer kravet på hur den rättsliga grunden ska vara fastställd dessutom vara uppfyllt genom den nya förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion, se nedan. Dessutom bedömer delegationen att kravet på att den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas är uppfyllt.

---

<sup>78</sup> 2 § 3 och 5 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

<sup>79</sup> 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

<sup>80</sup> 1 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

<sup>81</sup> 19 a § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

*Personuppgiftsbehandlingen får anses vara nödvändig för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter*

I de rättsliga grunder som anges i dataskyddsförordningen och brottsdatalogen finns ett krav på att behandlingen ska vara nödvändig. Begreppet nödvändig i detta sammanhang har en mindre strikt betydelse än vad som enligt normalt språkbruk läggs i detta begrepp. Det innebär att även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på ett visst sätt, kan behandlingen anses vara nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6.1 c och e, om behandlingen leder till effektivitetsvinster. Det kan anses vara nödvändigt att mer eller mindre regelmässigt använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.<sup>82</sup> Motsvarande tolkning framförs i förarbetena till brottsdatalogen där det bland annat framförs att ordet nödvändig bör tolkas så att det är fråga om något som behövs för att på ett effektivt sätt kunna utföra arbetsuppgiften.<sup>83</sup>

Delegationens förslag om en ny digital kommunikationsväg avser att förbättra myndigheternas förutsättningar att motverka arbetslivskriminalitet. En ny tipsportal skulle också göra det enklare för enskilda att lämna tips om arbetslivskriminalitet. Personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen skulle alltså enligt delegationens mening leda till effektivitetsvinster för såväl enskilda som myndigheter. Delegationen anser därför att behandlingen är nödvändig för att på ett effektivt sätt kunna utföra arbetsuppgifter av allmänt intresse och för att behöriga myndigheter ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

---

<sup>82</sup> Prop. 2017/18:105 s. 46–47 och 189.

<sup>83</sup> Prop. 2017/18:232 s. 117.

#### 4.9.5 En ny förordning bör införas

**Delegationens bedömning:** Det bör införas en förordning om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet. Förordningen bör innehålla både allmänna bestämmelser och bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen.

#### Skälen för delegationens bedömning

*Det finns skäl att reglera personuppgiftsbehandlingen i den myndighetsgemensamma tipsportalen*

När det ska bedömas om den befintliga regleringen är tillräcklig för att ge stöd för personuppgiftsbehandlingen behöver man beakta dataskyddsregleringens krav på proportionalitet samt tydlighet, precision och förutsebarhet för de registrerade. Det kan ifrågasättas om den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i tipsportalen är av sådan art att någon ny författningsreglering är nödvändig. Några personuppgifter ska inte sparas i portalen och de ska inte behandlas av den systemansvariga myndigheten i större utsträckning än vad som krävs för att tipsen ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna eller för att den tekniska driften av portalen ska kunna skötas. Det övergripande syftet med tipsportalen är att de mottagande myndigheterna ska få kännedom om uppgifter som de behöver i sina respektive verksamheter i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Behandlingen av personuppgifter i samband med överföringen kan därför sägas ske för de ändamål som redan finns angivna för de mottagande myndigheterna. Myndigheterna skulle kunna anses vara gemensamt ansvariga för behandlingen i tipsportalen och reglera hur personuppgiftsansvaret ska utövas mellan sig i ett avtal. Vidare är de integritetsrisker som tipsportalen kan medföra främst förknippade med den tekniska utformningen av portalen och det är enligt delegationens bedömning möjligt att utforma tipsportalen på ett ändamålsenligt och säkert sätt så att risken för otillbörliga integritetsintrång minskar.

Det finns dock förhållanden som talar för en författningsreglering. Det är viktigt att det är tydligt för de registrerade vem som är personuppgiftsansvarig för den behandling som kommer att ske i tipspor-

talen. Den nuvarande regleringen av personuppgiftsbehandling på såväl brottsdatalogens som dataskyddsförordningens tillämpningsområde är komplex. Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i tipsportalen sker för olika syften och de dataskyddsrättsliga regelverken kommer att tillämpas parallellt. Det kan också vara nödvändigt för den systemansvariga myndigheten att behandla personuppgifter för att kunna sköta den tekniska driften av tipsportalen. För att möta kravet på proportionalitet samt tydlighet, precision och förutsebarhet för de registrerade kan det därför finnas skäl att införa mer preciserade bestämmelser om den behandling som kommer att ske i tipsportalen.

### *Regleringen bör ske i förordning*

En särskild fråga är om bestämmelser om en ny myndighetsgemensam tipsportal, som kommer att avse bland annat personuppgiftsbehandling, måste meddelas genom lag eller om de kan meddelas i förordning av regeringen. Regleringar av personuppgiftsbehandling, såsom registerförfattningar, förekommer både i lagar och i förordningar. 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 personliga förhållanden är en sådan fri- och rättighet som bara får begränsas genom lag, se 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen.

Med undantag för de fall som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen kan sådana föreskrifter som direkt eller indirekt rör behandling av personuppgifter som utförs av statliga myndigheter som lyder under regeringen meddelas av regeringen med stöd av dess restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. På dataskyddsområdet är det en väl etablerad ordning att även föreskrifter på förordningsnivå kan ges företräde framför den generella regleringen om skydd för personuppgifter.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Prop. 2017/18 :105 s. 26 f.



Tipsportalen utgör endast en ny kommunikationsväg till de mottagande myndigheterna. Några uppgifter ska inte sparas i tipsportalen och uppgifterna som enskilda lämnar i tips kommer inte att vara tillgängliga i portalen annat än om det krävs för överföring till de mottagande myndigheterna eller för att den systemansvariga myndigheten ska kunna sköta den tekniska driften av systemet. Det blir därför inte fråga om något register eller någon databas i tipsportalen på ett sådant sätt att behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs genom behandlingen.<sup>85</sup> Den behandling av personuppgifter som kommer att ske i tipsportalen kommer alltså inte att innebära någon övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Delegationen gör därför bedömningen att den behandling som sker i tipsportalen inte innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Den behandling som kommer att ske efter överföringen kommer att ske med stöd av bestämmelser i lag och förordning som reglerar respektive mottagande myndighets personuppgiftsbehandling. Något krav på att bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen regleras i lag följer därmed inte av grundlagen. Enligt delegationens bedömning föreligger inte heller några andra skäl att reglera personuppgiftsbehandlingen i lag. Delegationen föreslår därför att regeringen inför en ny förordning med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

*Förordningen bör innehålla både allmänna bestämmelser och bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen*

Den nya förordningen bör innehålla såväl allmänna bestämmelser om tipsfunktionen som bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen, då det kan bidra till en tydligare reglering. Förordningen kan lämpligen benämnas förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet. I förordningen bör lämpligen begreppet tipsfunktion användas, och inte tipsportal.

---

<sup>85</sup> Jfr prop. 2009/10:80 s. 180.

#### 4.9.6 Förordningens innehåll och syftet med tipsportalen

**Delegationens förslag:** Förordningen bör inledas med en bestämmelse som anger innehållet i förordningen, nämligen att den innehåller bestämmelser om en myndighetsgemensam tipsfunktion för uppgifter om misstänkt arbetslivskriminalitet som faller inom ansvarsområdet för de mottagande myndigheterna (tips om arbetslivskriminalitet).

Det bör också anges att syftet med den myndighetsgemensamma tipsfunktionen är att mottagande myndigheter ska få kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet.

**Skälen för delegationens förslag:** Det är lämpligt att förordningen inleds med en bestämmelse som anger innehållet i förordningen. Innehållet bör beskrivas så att förordningen innehåller bestämmelser om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet. Det är lämpligt att det i bestämmelsen tydliggörs att det med tips om arbetslivskriminalitet avses uppgifter om misstänkt arbetslivskriminalitet inom de mottagande myndigheternas ansvarsområden.

Det bör också anges att syftet med den myndighetsgemensamma tipsfunktionen är att mottagande myndigheter ska få del av uppgifter som kan ha betydelse för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet. Därmed klargörs det övergripande syftet med tipsfunktionen.

#### 4.9.7 Förhållandet till annan reglering

**Delegationens förslag:** Förordningen ska innehålla en bestämmelse som anger dess förhållande till annan reglering. Där ska det anges att förordningen innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen och brottsdatalagen när Skatteverket i egenskap av personuppgiftsansvarig behandlar personuppgifter enligt förordningen.

**Skälen för delegationens förslag:** Som framgår i avsnitt 4.9.3 kommer dataskyddsförordningen och brottsdatalagen bli tillämpliga parallellt vid den behandling av personuppgifter som sker i den myndighetsgemensamma tipsportalen. Dataskyddsförordningen både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar eller föreskriver undantag från förordningens regler. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från dataskyddslagen, tillämpas den bestämmelsen.<sup>86</sup>

Brottsdatalagen är särskilt anpassad till de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. När det gäller behandling inom brottsdatalagens område har kompletterande författningar utformats så att de gäller utöver brottsdatalagen. Det innebär att de bestämmelser som finns i registerförfattningar ska läsas tillsammans med regleringen i brottsdatalagen. Det handlar exempelvis om bestämmelser som preciserar vilka särskilda krav som gäller vid behandling av en viss typ av personuppgifter eller hur länge en viss typ av personuppgifter får behandlas. Det kan även finnas bestämmelser som inskränker möjligheten att behandla vissa personuppgifter.

I förhållande till det befintliga regelverket bör den nya förordningen endast innehålla de bestämmelser som krävs för att regleringen ska passa för den personuppgiftsbehandling som Skatteverket utför i tipsportalen som systemansvarig myndighet. Det innebär att den nya förordningen endast bör innehålla bestämmelser som innebär preciseringar, undantag eller avvikelser från bestämmelserna i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och brottsdatalagen. Den nya förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion bör alltså inte innebära någon fullständig reglering av personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen. Tillämparen kan följaktligen inte nöja sig med att ta del av förordningens reglering utan måste tolka bestämmelserna i ljuset av regleringen i andra författningar.

En särskild fråga är om det krävs en bestämmelse i förordningen om förhållandet till annan reglering. Både dataskyddsförordningen och brottsdatalagen förutsätter att det finns bestämmelser som på olika sätt avviker från de generella regelverken och tar över i dessa delar. I 1 kap. 5 § brottsdatalagen anges att, om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från lagen, tillämpas den bestämmelsen. Det torde därför inte vara nödvändigt att reglera förordningens förhållande till annan reglering.

---

<sup>86</sup> 1 kap. 6 § dataskyddslagen.

Enligt delegationen talar tydlighetsskäl ändå för att förordningen ska innehålla en sådan bestämmelse. Delegationen föreslår därför att det ska anges i förordningen att bestämmelserna kompletterar dataskyddsförordningen och brottsdatalagen när Skatteverket i egenskap av personuppgiftsansvarig behandlar personuppgifter enligt förordningen. Att Skatteverket bör vara personuppgiftsansvarig behandlas i avsnitt 4.9.9.

I den mån en fråga inte regleras i den nya förordningen ska alltså dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och brottsdatalagen tillämpas. I dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och brottsdatalagen finns alla grundläggande bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas. Där regleras också den personuppgiftsansvariges skyldigheter, enskildas rättigheter och tillsynen över personuppgiftsbehandlingen. Författningarna innehåller vidare bestämmelser om administrativa sanktionsavgifter, skadestånd och överklagande med mera.

#### 4.9.8 Allmänna bestämmelser om den myndighetsgemensamma tipsportalen

**Delegationens förslag:** Förordningen ska innehålla en bestämmelse som anger att Skatteverket ska tillhandahålla en teknisk plattform där tips om arbetslivskriminalitet kan lämnas och där lämnade tips kan överföras till uppräknade myndigheter.

Vidare ska förordningen innehålla en bestämmelse som anger att tips från den myndighetsgemensamma tipsfunktionen får överföras till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Dessa myndigheter ska benämnas mottagande myndigheter.

**Skälen för delegationens förslag:** Skatteverket är den myndighet som bör få i uppdrag att upprätta och, i samråd med de andra mottagande myndigheterna, närmare utforma tipsportalen. Skatteverket bör också ansvara för administrationen av den. Som anges i avsnitt 4.8.14 bör uppdraget att upprätta portalen lämpligen lämnas genom ett regeringsbeslut. Ansvaret för administrationen av portalen är ett uppdrag av mer bestående karaktär och bör lämpligen regleras i förordningen. Av bestämmelsen bör det framgå att det är

Skatteverket som ska tillhandahålla den myndighetsgemensamma tipsfunktionen. Det bör också finnas en närmare beskrivning av den tipsfunktion som Skatteverket ansvarar för att administrera. Funktionen bör beskrivas som en teknisk plattform där tips om arbetslivskriminalitet kan lämnas och där lämnade tips kan överföras till de mottagande myndigheterna.

Det finns också skäl att reglera till vilka myndigheter tipsen får överföras. Det bör därför i en bestämmelse anges att de mottagande myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Att på detta sätt ange till vilka myndigheter den systemansvariga myndigheten får överföra tips begränsar således tipsfunktionens användningsområde.

Som berörs i avsnitt 3.15.3 och 3.18.9 är delegationens bedömning att de myndigheter som i dag ingår i samverkan bör göra det även fortsättningsvis. För det fall samverkan skulle utökas till att omfatta fler myndigheter blir det upp till regeringen att ta ställning till om dessa också ska utgöra mottagande myndigheter, vilket i så fall skulle föranleda en ändring av förordningen.

#### 4.9.9 Personuppgiftsansvaret

**Delegationens förslag:** Skatteverket ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling som sker i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen.

**Delegationens bedömning:** Mottagande myndigheters personuppgiftsansvar och möjlighet att behandla personuppgifter efter mottagandet av tips från tipsfunktionen framgår av lag och förordning. Detta behöver inte komma till uttryck i förordningen.

#### Skälen för delegationens förslag och bedömning

*Personuppgifter kommer att behandlas i två led*

Inrättandet av den myndighetsgemensamma tipsportalen innebär att personuppgifter kommer att behandlas i två led och av olika myndigheter. I tipsportalen kommer personuppgifter att behandlas av den

systemansvariga myndigheten när tips överförs till de mottagande myndigheterna och i den utsträckning det krävs för den tekniska driften. När uppgifterna inkommer till de mottagande myndigheterna kommer de att behandlas där. I det följande görs överväganden om hur personuppgiftsansvaret bör fördelas i dessa två led.

*Skatteverket ska vara personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som sker i tipsportalen*

Med personuppgiftsansvarig avses den som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt.

I viss mån kan det sägas att samtliga mottagande myndigheter kommer att ha deltagit i att bestämma ändamålen och medlen med behandlingen i tipsportalen. Den närmare utformningen förväntas ske i samråd med alla myndigheterna, de kan alla vara mottagare av tips och de kan alla förväntas hänvisa till tipsportalen som en kommunikationsväg, även om det är Skatteverket som föreslås vara den som huvudsakligen ska ansvara för upprättandet och administrationen av funktionen. I det fall ett gemensamt personuppgiftsansvar skulle anses föreligga för de mottagande myndigheterna för behandlingen i tipsportalen kan myndigheterna reglera i en överenskommelse hur ansvaret närmare ska fördelas mellan dem.<sup>87</sup>

Genom förslaget till en ny förordning kommer ändamålen och medlen för behandlingen att komma till uttryck i en författning. Förslaget innebär även att syftet med tipsfunktionen ska anges i förordningen. Vidare föreslås att tipsfunktionens övergripande funktionalitet ska beskrivas där. Det bör också regleras i förordningen vem som ska vara personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen i tipsfunktionen. Därmed blir det tydligt vem som är personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen.

Det är Skatteverket som föreslås få i uppdrag att upprätta och, i samråd med de andra mottagande myndigheterna, närmare utforma

---

<sup>87</sup> Jfr artikel 26 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 20 § brottsdatalagen.

tipsfunktionen samt sköta den tekniska driften och vara systemansvarig för den. Mot denna bakgrund bör Skatteverket också vara personuppgiftsansvarig myndighet för den behandling som kommer att ske i tipsfunktionen.

*Mottagande myndigheter är personuppgiftsansvariga för den behandling som sker efter mottagandet av tips från tipsportalen*

Att Skatteverket föreslås vara personuppgiftsansvarig för behandlingen i den myndighetsgemensamma tipsportalen innebär ingen fullständig reglering av ansvaret för den behandling som kommer att ske av inlämnade personuppgifter. När det gäller den behandling av personuppgifter som sker efter överföring från tipsportalen kommer de mottagande myndigheterna att vara personuppgiftsansvariga. Det krävs då att behandlingen uppfyller de krav som ställs enligt respektive dataskyddsregelverk som myndigheterna har att tillämpa. Det är de mottagande myndigheternas syfte med behandlingen av personuppgifter som styr vilket regelverk som blir tillämpligt.

Även om det inte är nödvändigt att i den nya förordningen särskilt reglera dessa myndigheteters respektive personuppgiftsansvar för den personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för de mottagande myndigheternas verksamheter kan det finnas skäl för att införa en bestämmelse där det upplyses om att de mottagande myndigheterna är personuppgiftsansvariga för den behandling som sker efter mottagandet av tips från tipsfunktionen och att de får behandla personuppgifter som förs över i den utsträckning det är tillåtet enligt lag och förordning. Med en sådan bestämmelse skulle det tydligt särskiljas på personuppgiftsansvaret inom och efter överföring från tipsportalen. Delegationen menar dock att det ändå tillräckligt tydligt framgår att det personuppgiftsansvar som regleras i förordningen är just Skatteverkets ansvar för den personuppgiftsbehandling som sker i tipsportalen. Någon bestämmelse som upplyser om mottagande myndigheters ansvar för personuppgiftsbehandlingen som sker efter överföring dit föreslås därför inte.

#### 4.9.10 Ändamålen för personuppgiftsbehandlingen

**Delegationens förslag:** Skatteverket ska få behandla personuppgifter i den myndighetsgemensamma tipsfunktionen om det är nödvändigt

1. för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna, eller
2. för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas.

**Delegationens bedömning:** Ändamålen med personuppgiftsbehandlingen i tipsfunktionen kommer att vara uttryckligt angivna och berättigade på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen.

#### Skälen för delegationens förslag och bedömning

##### *Principen om ändamålsbegränsning*

Som framgår i avsnitt 4.9.4 gör delegationen bedömningen att det kommer att finnas rättslig grund för behandlingen av personuppgifter i den myndighetsgemensamma tipsportalen. Den omständigheten att det finns en rättslig grund innebär emellertid inte att vilka personuppgifter som helst får behandlas eller att det får göras på valfritt sätt. Behandlingen ska också uppfylla kraven i de grundläggande principerna som kommer till uttryck i dataskyddsregleringen.

Det är en allmän dataskyddsprincip att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.<sup>88</sup> Detta gäller inte bara när personuppgifter samlas in. Varje åtgärd som vidtas med insamlade uppgifter ska naturligtvis också uppfylla de kraven.<sup>89</sup>

Att ändamålen ska vara *särskilda* innebär att de måste vara tillräckligt specificerade för att ge ledning för bedömningen av vilka uppgifter som är adekvata och relevanta för den aktuella behandlingen och för att det ska kunna avgöras att inte för många uppgifter behandlas. Något hinder mot att ange flera parallella ändamål för behandlingen finns inte. Ändamålen ska *anges uttryckligen* redan när

<sup>88</sup> Artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen och 2 kap. 3 § första stycket brottsdatalagen.

<sup>89</sup> Jfr prop. 2009/10:85 s. 98.



personuppgifterna samlas in. Att ändamålen ska vara *berättigade* innebär att det ska finnas en koppling till den rättsliga grunden. Personuppgifter får inte behandlas för ett ändamål som inte är berättigat i förhållande till den tillämpliga rättsliga grunden.<sup>90</sup>

*Det bör specificeras i förordning när uppgifter får behandlas i tipsportalen*

Det övergripande syftet med tipsportalen är att de mottagande myndigheterna ska få kännedom om uppgifter som de behöver i arbetet mot arbetslivskriminalitet. En särskild fråga är om behandlingen i tipsportalen i sig sker för något nytt ändamål. Genom att från tipsportalen överföra lämnade tips till mottagande myndigheter, som har i uppdrag att vidta olika åtgärder, skapas förutsättningar för myndigheterna att utföra sina uppgifter på ett bättre sätt och därmed motverka arbetslivskriminalitet mer effektivt. Behandlingen av personuppgifter i tipsportalen bör därför som utgångspunkt anses ske för de ändamål som redan anges för de myndigheter som ska få tillgång till tips som överförs från tipsportalen. Vad som åsyftas är arbete hos Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet med insamling, bearbetning och analys av information för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Hos de icke brottsbekämpande myndigheterna åsyftas den behandling som är nödvändig för att Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och Migrationsverket ska kunna uppfylla sina uppdrag som framgår av nationell rätt.

Det finns dock skäl att specificera ändamålet för den behandling som sker i tipsportalen. En sådan specificering kan bidra till att ändamålet med behandlingen i portalen blir konkret och framstår som tydligare. Ett sätt att göra detta på är att i förordningen införa en bestämmelse som tar sikte på ändamålet med den begränsade behandling som faktiskt sker i tipsportalen. Med en sådan specificering kan det också göras tydligt att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt för just dessa ändamål, se vidare avsnitt 4.9.12.

Mot denna bakgrund bör det införas en bestämmelse som anger att Skatteverket får behandla personuppgifter i den myndighets-

---

<sup>90</sup> Prop. 2017/18:232 s. 120 och 121.

gemensamma tipsfunktionen om det är nödvändigt för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna och för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas. Delegationen bedömer att ändamålen med personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen kommer att vara särskilda, uttryckligt angivna och berättigade på det sätt som krävs enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen och 2 kap. 3 § första stycket brottsdatalagen.

#### 4.9.11 Känsliga personuppgifter

**Delegationens förslag:** Personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning (känsliga personuppgifter) ska få behandlas, om uppgifterna förekommer i lämnade tips och behandlingen är nödvändig för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna eller för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas.

#### Skälen för delegationens förslag

##### *Dataskyddsregleringen om känsliga personuppgifter*

Utgångspunkten enligt dataskyddsförordningen och brottsdatalagen är att känsliga personuppgifter inte får behandlas.<sup>91</sup> Båda tillåter dock att behandling får ske enligt vissa angivna förutsättningar bland annat om det är föreskrivet i nationell rätt, antingen genom en generell reglering eller i särskilda registerförfattningar. En generell reglering om känsliga personuppgifter finns i 3 kap. 1–7 §§ dataskyddslagen och 2 kap. 11–14 §§ brottsdatalagen. Förbudet omfattar personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

---

<sup>91</sup> Artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 11 § första stycket brottsdatalagen.

I den del behandlingen faller under *dataskyddsförordningens* tillämpningsområde får enligt 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

I den del behandlingen faller under *brottsdatalagens* tillämpningsområde får känsliga personuppgifter alltid behandlas om det är nödvändigt för diarieföring eller om uppgifterna har lämnats till en behörig myndighet i en anmälan, ansökan eller liknande och behandlingen är nödvändig för myndighetens handläggning.<sup>92</sup>

*Det bör införas en bestämmelse i förordningen som ger stöd för att behandla känsliga personuppgifter i tipsportalen*

De myndigheter som föreslås kunna motta tips från tipsportalen tar redan dagligen emot stora mängder information av vitt skilda slag, ofta i elektronisk form. Tips som inkommer till myndigheterna utgör allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening (se vidare avsnitt 4.10.4). Enligt 5 kap. 1 § OSL ska som huvudregel allmänna handlingar som kommit in till en myndighet registreras, det vill säga diarieföras, så snart som möjligt. En myndighet har därför getts möjlighet att behandla personuppgifter för att diarieföra och handlägga inkommande anmälningar, ansökningar och liknande. Det gäller även i de fall där myndigheten inte behöver behandla personuppgifterna för att utföra sina uppgifter.<sup>93</sup>

En myndighetsgemensam tipsportal skulle innebära en ny kommunikationsväg till myndigheterna och situationen skulle vara densamma som gäller för andra kommunikationsvägar, nämligen att det inte är möjligt för myndigheterna att fullt ut påverka innehållet i handlingar som kommer in. Som delegationen har konstaterat i avsnitt 4.9.2 kan ett tips innehålla exempelvis uppgifter om hälsa och medlemskap i en fackförening, vilka utgör sådana känsliga personuppgifter som

---

<sup>92</sup> 2 kap. 13 §, med hänvisning till 2 kap. 2 § brottsdatalagen.

<sup>93</sup> Jfr prop. 2009/10:85 s. 112 f. och prop. 2017/18:232 s. 119.

anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och i 2 kap. 11 § brottsdatalagen.

Delegationen gör bedömningen att det stöd som finns att behandla känsliga personuppgifter enligt 3 kap. 3 § dataskyddslagen och 2 kap. 2 § brottsdatalagen är tillämpligt på den behandling som kommer att ske i tipsportalen. Tipslämnaren väljer i tipsportalen vilka myndigheter denne vill lämna tipset till och vidtar en åtgärd för att det ska överföras till dessa myndigheter. Hos de mottagande myndigheterna behöver uppgifterna behandlas för diarieföring och, i förekommande fall, för myndighetens handläggning av ärenden. Det ligger utanför myndigheternas kontroll om det finns känsliga personuppgifter i tipset som genom tipsportalen lämnas till myndigheterna.<sup>94</sup> Dessutom får behandlingen anses vara nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och det kan inte anses innebära ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Delegationen bedömer att det ändå finns skäl att införa en bestämmelse som preciserar stödet för att behandla känsliga uppgifter när sådana inkommer i tipsportalen. Delegationen föreslår att det ska specificeras för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i tipsportalen, se avsnitt 4.9.10. Det är lämpligt att i en ny förordning också precisera tillåtligheten av den behandling av känsliga personuppgifter som blir aktuell i tipsportalen och därvid hänvisa till de specificerade ändamålen.

Eftersom både dataskyddsförordningen och brottsdatalagen kommer att vara tillämpliga på behandlingen av känsliga personuppgifter i tipsportalen innebär det enligt delegationens mening en enklare och mer lättillgänglig utformning av bestämmelsen om den inte uttryckligen hänvisar till bestämmelserna i dataskyddsförordningen och brottsdatalagen. Vilka personuppgifter som anses vara känsliga är desamma i båda regelverken.

Bestämmelsen bör ange att personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning (känsliga personuppgifter) får behandlas, om uppgifterna förekommer i lämnade tips och behandlingen är nödvändig för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna eller för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas.

---

<sup>94</sup> Jfr prop. 2017/18:232 s. 154.

### *Andra särskilt skyddsvärda uppgifter*

Tipsen kan också innehålla sådana uppgifter som inte är känsliga personuppgifter men som ändå är särskilt skyddsvärda uppgifter, såsom uppgifter om lagöverträdelser eller personnummer och samordningsnummer. Uppgifter om lagöverträdelser får enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen behandlas av myndigheter.<sup>95</sup> Personnummer och samordningsnummer får enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

När det gäller andra särskilt skyddsvärda uppgifter om lagöverträdelser samt personnummer och samordningsnummer kommer de att behandlas av myndigheter och behandlingen får anses vara klart motiverad med hänsyn till ändamålet, varför någon särskild författningsreglering inte krävs i denna del.

#### **4.9.12 Hur länge uppgifter som inkommer i portalen får behandlas**

**Delegationens förslag:** Personuppgifter ska inte få behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna och för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas.

**Delegationens bedömning:** När det gäller den behandling som kommer att ske av mottagande myndigheter är befintliga bestämmelser om längsta tid för att behandla uppgifterna och arkivrättsliga bestämmelser tillräckliga.

### **Skälen för delegationens förslag och bedömning**

#### *Lagringsminimering och arkivrättsliga regler*

Det finns dataskyddsrättsliga bestämmelser som reglerar hur länge personuppgifter får behandlas. Det finns också arkivregler som innebär att allmänna handlingar ska bevaras i arkiv och på så sätt kan

<sup>95</sup> Se också artikel 10 i dataskyddsförordningen.

sågas bära upp handlingsoffentligheten. Utgångspunkten i det arkivrättsliga regelverket är att uppgifter ska bevaras, medan presumptionen enligt reglerna om skydd för personuppgifter är den motsatta. Det finns därför skäl att skilja mellan regler om dataskydd och arkivrättsliga regler.

När det gäller de dataskyddsrättsliga reglerna får i huvudsak personuppgifter lagras bara så länge det är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen av personuppgifterna.<sup>96</sup> Det är alltså främst ändamålen för behandlingen av personuppgifterna som avgör hur länge personuppgifterna får bevaras. Om samma personuppgifter behandlas för flera ändamål, får personuppgifterna behandlas för respektive ändamål bara så länge det behövs för just det ändamålet. När personuppgifterna inte längre behövs för något av ändamålen, ska de som huvudregel avidentifieras eller raderas. Regler om hur länge uppgifter får behandlas finns i brottsdatalagen och i myndighetsspecifika registerförfattningar. Hur dessa bestämmelser har utformats kan bero på sådana omständigheter som omfattningen av och integritetskänsligheten i de behandlade uppgifterna. Dataskyddslagen saknar bestämmelser om längsta tid för behandling av personuppgifter. I 3 kap. 6 § finns dock en reglering om att känsliga personuppgifter får behandlas för arkivändamål av allmänt intresse under vissa i paragrafen närmare angivna förutsättningar.

Det finns också arkivrättsliga regler om myndigheters skyldighet att bevara allmänna handlingar, på vilket sätt bevarande ska ske och gallring i arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och Riksarkivets föreskrifter (RA-FS och RA-MS). Med gallring avses att allmänna handlingar eller uppgifter sorteras ut och förstörs. Gallring av elektroniska upptagningar innebär normalt att information raderas från databäraren.

Arkivlagstiftningen har getts företräde genom att det anges i dataskyddsförordningen och brottsdatalagen att bestämmelser om längsta tid för bevarande inte hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet. Det innebär att principen om lagringsminimering inte hindrar att personuppgifter lagras under längre perioder i den mån de behandlas för arkivändamål av allmänt intresse under vissa närmare angivna förutsättningar.

---

<sup>96</sup> Artikel 5 e i dataskyddsförordningen och 2 kap. 17 § brottsdatalagen.

*Personuppgifter i tipsportalen bör bara få behandlas så länge det är nödvändigt med hänsyn till ändamålen för behandlingen*

Som framgår i avsnitt 4.9.10 föreslås att ändamålen med personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen ska specificeras på så sätt att behandling bara ska få ske om det är nödvändigt för att lämnade tips ska kunna överföras till mottagande myndigheter eller för att den tekniska driften av portalen ska kunna skötas. Eftersom bestämmelserna i dataskyddsförordningen och brottsdatalagen är uppbyggda så att det främst är ändamålen för personuppgiftsbehandlingen som avgör hur länge personuppgifterna får bevaras och delegationen alltså föreslår en specificering av ändamålen med behandlingen i portalen bör det också i förordningen införas en bestämmelse om hur länge uppgifterna får behandlas i tipsportalen. Denna bestämmelse bör ange att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till de i förordningen specificerade ändamålen, nämligen att lämnade tips ska kunna överföras till mottagande myndigheter eller för att den tekniska driften av portalen ska kunna skötas.

*Befintliga bestämmelser om längsta tid för att behandla uppgifter och arkivrättsliga regler gäller för mottagande myndigheter*

När mottagande myndigheter tar emot tips från tipsportalen, kommer de som framgår ovan att utgöra allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. De kommer därmed att omfattas av gällande regler för arkivering och gallring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar. Personuppgifter i tips kommer också att fortsätta att behandlas där. Bestämmelserna i brottsdatalagen och dataskyddsförordningen om att uppgifterna endast får behandlas så länge det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen måste då beaktas. Det kan också finnas särskilda bestämmelser om hur länge uppgifterna får behandlas i myndighetsspecifika registerförfattningar, vilka givetvis också måste beaktas av de mottagande myndigheterna.

En särskild fråga som kan uppstå är om behandlingen av alla personuppgifter är nödvändig, trots att en del av personuppgifterna visar sig inte behövas i den mottagande myndighetens verksamhet. När enskilda lämnar tips är det oundvikligt att det inkommer upp-

gifter till mottagande myndigheter som saknar betydelse för den mottagande myndigheten, så kallad överskottsinformation. Det kan vara så att tipset i sig inte har någon betydelse alls för arbetet mot arbetslivskriminalitet eller att uppgifterna rör något som saknar betydelse för just den myndighetens verksamhet. Det kan också vara så att ett tips innehåller vissa personuppgifter som inte har betydelse för det ärende som kommer att öppnas upp hos en mottagande myndighet med anledning av tipset. I dessa avseenden är situationen densamma som vid annan hantering av inkomna handlingar och uppgifter, nämligen att det inte är möjligt för den mottagande myndigheten att påverka innehållet i de uppgifter som kommer in till myndigheten, se ovan avsnitt 4.9.11. Om tipset förs in i ett ärendehanteringssystem kan således även uppgifter som inte är nödvändiga för myndigheten komma att behandlas.

När det däremot gäller handlingar som med anledning av inkomna tips upprättas av den handläggande myndigheten finns en möjlighet för myndigheten att påverka innehållet i handlingarna. När en myndighet ska fatta beslut i ett ärende måste hänsyn tas till det material som har kommit in. Det materialet kan utgöra underlag för beslut. Det är dock inte nödvändigt att i skälen för ett beslut eller i andra handlingar som upprättas i ett ärende behandla personuppgifter som saknar betydelse i ärendet.<sup>97</sup>

Information i inkomna tips som visar sig vara överskottsinformation ska alltså inte behandlas vidare om det inte är nödvändigt med hänsyn till ändamålen för behandlingen av personuppgifterna. Eftersom arkivlagstiftningen har getts företräde framför dataskyddsreglerna finns det dock ingenting som hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet, även om handlingarna innehåller sådan överskottsinformation.

Delegationen bedömer mot denna bakgrund att de nuvarande bestämmelserna om hur länge uppgifter får behandlas och arkivering och gallring av allmänna handlingar är tillräckliga för den behandling som kommer att ske när tips inkommer till mottagande myndigheter.

---

<sup>97</sup> Jfr prop. 2000/01:33 s. 101 f.



### 4.9.13 Rätten till information och rätten att göra invändningar

**Delegationens förslag:** Besked om att personuppgifter behandlas ska inte få lämnas ut till den registrerade.

Rätten att göra invändningar enligt EU:s dataskyddsförordning ska inte gälla vid behandling av personuppgifter i tipsfunktionen.

#### Skälen för delegationens förslag

##### *Begränsning av rätten till information*

Av dataskyddsregelverken följer som utgångspunkt dels en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att lämna viss information om behandlingen av personuppgifter till den enskilde, dels en rättighet för den enskilde att ta del av sådan information från den personuppgiftsansvarige.<sup>98</sup> Informationsskyldigheten gäller bland annat uppgifter om den rättsliga grunden för behandlingen och vem som är mottagare av personuppgifterna.

Informationsskyldigheten gäller dock inte om det är särskilt föreskrivet bland annat i lag eller annan författning att sådana uppgifter inte får lämnas ut. En sådan begränsning av rätten till information får, i fråga om behandling inom brottsdatalogens område, endast ske för vissa syften, såsom intresset av att upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.<sup>99</sup>

Skatteverket har med den tänkta utformningen av tipsportalen inte någon praktisk möjlighet att lämna information till registrerade personer om att personuppgifter som rör dem behandlas. Den enda behandling som Skatteverket är ansvarig för som systemansvarig myndighet är den som sker i tipsportalen, nämligen överföring av lämnade tips till mottagande myndigheter och den behandling som krävs för att den tekniska driften ska kunna skötas. I övrigt ska personuppgifterna inte behandlas av myndigheten i tipsportalen. För att kunna lämna sådan information skulle alltså tipsportalen behöva utformas på ett sådant sätt att samtliga personuppgifter blir tillgängliga för Skatteverket. Det skulle i sin tur innebära att alla tips anses ha kommit in till Skatteverket och därför utgör allmänna handlingar

<sup>98</sup> Artiklarna 14 och 15 i dataskyddsförordningen och 4 kap. 2 och 3 §§ brottsdatalogen.

<sup>99</sup> 5 kap. 1 § dataskyddslagen och 4 kap. 5 § brottsdatalogen.

där. Det skulle i sig motverka syftet med tipsportalen. Om Skatteverket ändå skulle vara skyldigt att lämna information om personuppgiftsbehandling till den enskilde finns det dessutom en stor risk för att syftet med tipsportalen skulle motverkas även på så sätt att den lämnade informationen skulle kunna leda till att den enskilde vidtar åtgärder som försvårar en utredning om brottslighet eller en annan utredning hos de mottagande myndigheterna. Mot denna bakgrund bör besked om att personuppgifter behandlas inte lämnas ut till den registrerade.<sup>100</sup>

### *Begränsning av rätten att invända mot personuppgiftsbehandling*

I artikel 21 i dataskyddsförordningen finns en rätt för den enskilde att invända mot personuppgiftsbehandling. Rätten får begränsas under vissa förutsättningar, bland annat i syfte att säkerställa en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse, under förutsättning att det sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna samt utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle. Det framgår av artikel 23. Någon motsvarande rätt för den enskilde att invända mot personuppgiftsbehandling finns inte i brottsdatalagen.

Att göra Skatteverkets behandling av personuppgifter i tipsportalen beroende av inställningen hos den enskilde skulle innebära att syftet med tipsportalen inte uppnås. Rätten att göra invändningar bör därför inte gälla vid personuppgiftsbehandling i tipsportalen. Delegationen anser att en sådan begränsning är nödvändig för att syftet med tipsportalen ska säkerställas och att den måste anses utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i enlighet med artikel 23 i dataskyddsförordningen.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Jfr prop. 2019/20:83 s. 36.

<sup>101</sup> Jfr prop. 2019/20:83 s. 37.

#### 4.9.14 Andra särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder

**Delegationens bedömning:** Skatteverket har, i egenskap av personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen som sker i tipsfunktionen, ansvar för att genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter i tipsfunktionen är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas.

Någon ytterligare reglering av andra åtgärder i syfte att minska integritetsrisker bedöms inte vara nödvändig.

#### Skälen för delegationens bedömning

*Det är viktigt att den myndighetsgemensamma tipsportalen uppfyller höga krav på säkerhet*

I tipsportalen kommer det att behandlas personuppgifter av varierande slag, inklusive känsliga personuppgifter. En tipsportal som inte utformas på ett tillräckligt säkert sätt innebär risker för att känslig information sprids på ett oönskat sätt med integritetsrisker som följd. Det är därför viktigt att vid överväganden om en myndighetsgemensam tipsportal beakta krav på informationssäkerhet, något delegationen också ska göra enligt uppdraget. Delegationen ska också särskilt undersöka och överväga vilka organisatoriska åtgärder som krävs. I avsnitt 4.9.12 föreslår delegationen att det ska införas en bestämmelse som begränsar hur länge personuppgifter får behandlas i tipsportalen, vilket utgör en integritetshöjande åtgärd. I detta avsnitt behandlas frågan om det behövs någon ytterligare reglering av särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder i syfte att minska de integritetsrisker som en tipsportal kan innebära.

*Skatteverkets ansvar för att säkerställa att behandlingen är författningsenlig och säker*

Skatteverket är den myndighet som föreslås få i uppdrag att upprätta och administrera tipsportalen samt som föreslås vara personuppgiftsansvarig för den behandling som sker i den. Med personuppgiftsansvaret följer ett ansvar att vidta de tekniska och organisatoriska

åtgärder som krävs för att säkerställa att personuppgifterna behandlas i enlighet med dataskyddsregelverket, till exempel när det gäller att skydda personuppgifterna från obehörig tillgång.<sup>102</sup>

Något som kan vara ett inslag i det övergripande kravet på att personuppgiftsansvariga ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifterna är så kallad loggning. Loggning är en säkerhetsåtgärd som innebär att behandlingshistorik sparas under en viss tid. Loggning kan ge den personuppgiftsansvarige information både om hur behandlingssystemen används och om externa och interna angrepp mot systemen. Delegationen gör dock bedömningen att en tipsportal av det slag som beskrivs i detta kapitel inte utgör ett sådant automatiserat behandlingssystem som avses i 3 kap. 5 § brottsdatalagen och för vilka skyldigheten att föra loggar är särskilt reglerad, se också 3 kap. 4 § brottsdataförordningen. Det anges i förarbetena till brottsdatalagen att automatiserade behandlingssystem i detta sammanhang bör avse för verksamheten särskilt utformade eller anpassade behandlingssystem där personuppgifter behandlas mer eller mindre strukturerat, till exempel verksamhetsstöd i form av dokument- och ärendehanteringssystem och olika typer av register och databaser.<sup>103</sup>

Skatteverkets ansvar som personuppgiftsansvarig innebär bland annat en skyldighet att se till att det finns ett tekniskt dataskydd som säkerställer att tipsportalen inte utsätts för obehörig eller otillåten behandling. Skatteverket har alltså ett sådant ansvar även om det inte särskilt anges i förordningen.

### *Särskilt om begränsning av tillgången till personuppgifter*

Möjligheten till spridning av personuppgifterna har stor betydelse vid en bedömning av integritetsriskerna med en personuppgiftsbehandling. Om uppgifter sprids ökar det risken för att uppgifterna används på ett sätt som inte är avsett. Utan en begränsning av spridningen av personuppgifterna kan också personuppgiftsbehandling komma att ske som det inte finns behov av.

---

<sup>102</sup> Se bl.a. kap. IV i dataskyddsförordningen och 3 kap. brottsdatalagen.

<sup>103</sup> Prop. 2017/18:232 s. 177 f.

Brottsdatalagen innehåller en uttrycklig bestämmelse om att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.<sup>104</sup>

Dataskyddsförordningen innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse om en skyldighet för personuppgiftsansvariga att begränsa tillgången till personuppgifter, men en sådan skyldighet kan sägas följa av dataskyddsförordningen.<sup>105</sup> I artikel 25.2 i dataskyddsförordningen anges att den personuppgiftsansvarige ska genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att, i standardfallet, säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Den skyldigheten gäller mängden insamlade personuppgifter, behandlingens omfattning, tiden för deras lagring och deras tillgänglighet. Bland annat ska dessa åtgärder säkerställa att personuppgifter i standardfallet inte utan den enskildes medverkan görs tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer.

Delegationen gör bedömningen att det inte finns skäl att uttryckligen reglera Skatteverkets ansvar för att begränsa tillgängligheten av uppgifter, då det av både dataskyddsförordningen och brottsdatalagen följer en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att begränsa tillgången till personuppgifterna.<sup>106</sup>

### *Sammanfattning*

Det föreslås att personuppgiftsansvaret särskilt regleras i förordning, se avsnitt 4.9.9. Det åligger Skatteverket i egenskap av personuppgiftsansvarig att vidta de tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs för att säkerställa att personuppgifterna behandlas i enlighet med dataskyddsregelverket, vilket inkluderar en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att begränsa tillgången till personuppgifterna. I avsnitt 4.9.12 föreslås en bestämmelse som begränsar hur länge personuppgifter får behandlas i tipsportalen. Några ytterligare bestämmelser eller andra åtgärder i syfte att minska integritetsrisker behöver inte införas i förordning när det gäller frågan om informationssäkerhet eller organisatoriska åtgärder.

---

<sup>104</sup> 3 kap. 6 § brottsdatalagen.

<sup>105</sup> Prop. 2019/20:106 s. 60 f.

<sup>106</sup> Jfr prop. 2019/20:166 s. 125 och prop. 2021/22:217 s. 53.

## 4.10 Skydd för vissa viktiga intressen

### 4.10.1 Inledning

Vid överväganden om att inrätta en myndighetsgemensam tipsportal behöver det beaktas hur en sådan förhåller sig till vissa viktiga intressen. Det handlar till exempel om att på ett rimligt sätt värna skyddet mot repressalier och integriteten för den som lämnar tips och att skydda de företag som tipsen avser och deras legitima intressen, särskilt när det gäller skydd för företagshemligheter.

I detta avsnitt behandlas inledningsvis hur en tipsportal om arbetslivskriminalitet förhåller sig till regelverken om skydd för visselblåsare och företagshemligheter (4.10.2 och 4.10.3). Slutligen behandlas frågan om det finns behov av ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen och enskilda tipslämnare (4.10.4).

### 4.10.2 Skydd för visselblåsare

**Delegationens bedömning:** Det skydd mot repressalier som enskilda har enligt visselblåsarlagen är tillräckligt. Det finns därför inte något behov av ytterligare skydd mot repressalier i samband med lämnande av tips i tipsportalen.

### Skälen för delegationens bedömning

#### *Allmänt om skyddet för visselblåsare*

Bestämmelser om skydd för personer som rapporterar i ett arbetsrelaterat sammanhang om missförhållanden finns bland annat i visselblåsarlagen och visselblåsarförordningen. Där finns bestämmelser om krav på interna och externa kanaler för visselblåsning, något som har behandlats i avsnitt 4.4.2. En central del i regelverket är också att de personer som rapporterar om missförhållanden skyddas mot bland annat repressalier. En särskild fråga är hur regelverket om visselblåsning förhåller sig till en ny tipsportal för tips om arbetslivskriminalitet och om det krävs något liknande skydd för den som använder sig av en sådan tipsportal.

För att få skydd enligt visselblåsarlagen måste man tillhöra någon av de skyddade personkategorierna. Dit hör rapporterade personer, vilket omfattar bland andra arbetstagare, arbetssökande, volontärer, praktikanter, egenföretagare, inhyrda arbetstagare, arbetstagare som står under entreprenörers, underentreprenörers eller leverantörers kontroll och ledning, personer som ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan samt aktieägare som är verksamma i bolaget.<sup>107</sup> Vidare gäller skyddet bland annat någon hos verksamhetsutövaren som bistår den rapporterade personen vid rapporteringen, såsom exempelvis en förtroendevald eller ett skyddsombud.<sup>108</sup>

Visselblåsarlagen gäller missförhållanden av olika slag. Till att börja med omfattas sådana förfaranden som avses i det bakomliggande EU-direktivet, det vill säga missförhållanden som strider mot vissa utpekade unionsrättsakter, strider mot lag eller andra föreskrifter som genomför eller kompletterar sådana unionsrättsakter eller som motverkar målet eller syftet med bestämmelserna i sådana unionsrättsakter. Detta framgår av 1 kap. 2 § andra stycket visselblåsarlagen. Tillämpningsområdet för visselblåsarlagen är dock vidare än så. Lagen omfattar rapportering av alla missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram, se 1 kap. 2 § första stycket visselblåsarlagen.

Visselblåsarlagen anger flera förutsättningar för skydd. Skyddet gäller förhållanden som den rapporterade personen har fått del av eller inhämtat i ett arbetsrelaterat sammanhang.<sup>109</sup> Rapporteringen ska gälla missförhållanden som har uppstått eller som högst sannolikt kommer att uppstå i den verksamhet som den rapporterade personen är, har varit eller kan komma att bli verksam i, eller en annan verksamhet som den rapporterade personen är eller har varit i kontakt med genom sitt arbete.<sup>110</sup>

Skydd förutsätter vidare att den rapporterade personen vid tidpunkten för rapporteringen av missförhållandena hade skälig anledning att anta att informationen om missförhållandena var sann.<sup>111</sup> Den som genom rapporteringen eller inhämtandet gör sig skyldig till brott har inte skydd mot repressalier.<sup>112</sup>

<sup>107</sup> Se 1 kap. 8 § visselblåsarlagen och prop. 2020/21:193 s. 273.

<sup>108</sup> 3 kap. 1 § visselblåsarlagen.

<sup>109</sup> 1 kap. 8 § visselblåsarlagen.

<sup>110</sup> 4 kap. 2 § visselblåsarlagen.

<sup>111</sup> 4 kap. 3 § visselblåsarlagen.

<sup>112</sup> 3 kap. 3 § visselblåsarlagen.

Förutsättningarna för skydd är olika beroende på om personen rapporterar internt, externt eller genom offentliggörande. Vid extern rapportering, som inbegriper rapportering till svenska myndigheter, gäller skyddet till att börja med om den rapporterande personen använder sig av de särskilda externa rapporteringskanaler som ska inrättas enligt lagen.<sup>113</sup> Även den som rapporterar externt på annat sätt – till exempel genom att vända sig till en myndighet genom en annan kanal än de särskilda rapporteringskanalerna – kan vara skyddad. För tydlighets skull kan nämnas att de bestämmelser som finns i 2 kap. visselblåsarförordningen om hur externa visselblåsarканалer ska utformas och hanteras inte gäller när rapportering sker till en myndighet på annat sätt än genom en sådan särskild extern visselblåsarканал.

*Användandet av en myndighetsgemensam tipsportal kan anses utgöra extern rapportering enligt visselblåsarlagen*

Enligt delegationens mening får ett användande av en myndighetsgemensam tipsportal om arbetslivskriminalitet anses vara en sådan extern rapportering som omfattas av visselblåsarlagen och som innebär att den rapporterande personen vänder sig till en myndighet genom en annan kanal än de särskilda rapporteringskanalerna.<sup>114</sup> Detsamma gäller för övrigt användandet av de befintliga tipsfunktioner som myndigheterna har i dag. Det är dock inte säkert att en person som rapporterar externt på ett sådant sätt får skydd enligt lagen. För skydd i dessa fall ställs nämligen ytterligare krav utöver vad som gäller när någon rapporterar genom att använda sig av en sådan särskild extern rapporteringskanal som ska inrättas enligt visselblåsarlagen.<sup>115</sup>

För att få skydd enligt visselblåsarlagen vid en extern rapportering då den rapporterande personen vänder sig till en myndighet genom en annan kanal än de särskilda rapporteringskanalerna – till exempel genom att använda en tipsfunktion – krävs det att någon av ett antal alternativa situationer föreligger.

---

<sup>113</sup> Se 4 kap. 6 § och 6 kap. visselblåsarlagen.

<sup>114</sup> Se 4 kap. 7 § visselblåsarlagen.

<sup>115</sup> Jfr SOU 2020:38, s. 192 f. Vad som gäller för sådana särskilda externa rapporteringskanaler behandlas i avsnitt 4.4.2.



Skydd gäller bland annat om personen först har rapporterat internt i enlighet med visselblåsarlagen utan att mottagaren har vidtagit skäliga uppföljningsåtgärder med anledning av rapporteringen, eller utan att mottagaren i skälig utsträckning har lämnat återkoppling om uppföljningen inom viss tidsfrist. Vidare har personen skydd om personen har skälig anledning att anta att missförhållandet utgör en överhängande eller uppenbar fara för liv, hälsa, säkerhet eller risk för omfattande skada i miljön eller av annat skäl har befogad anledning att rapportera till myndigheten. Skyddet gäller också om personen har skälig anledning att anta att en intern rapportering skulle innebära en risk för repressalier eller leda till att missförhållandet sannolikt inte skulle avhjälpas på ett effektivt sätt.<sup>116</sup>

*Inget behov av ytterligare skydd mot repressalier vid användandet av tipsportalen*

Generellt kan sägas att bestämmelserna om visselblåsning bygger på flera avvägningar vad gäller vilka grupper som ska skyddas och under vilka förutsättningar skyddet ska ges. Det framstår som en rimlig utgångspunkt att motsvarande avvägningar får genomslag när ett användande av en myndighetsgemensam tipsportal omfattas av visselblåsarlagen. Det framstår alltså inte som befogat att ge den som använder en myndighetsgemensam tipsportal ett mer långtgående skydd mot repressalier än vad som följer av visselblåsarlagen. Att ge användare av just den kommunikationsvägen ett mer långtgående skydd skulle vidare innebära ett svårmotiverat avsteg från vad som gäller andra jämförbara kanaler hos myndigheter. Det finns därför inte skäl att införa ytterligare skydd mot repressalier vid användandet av en myndighetsgemensam tipsportal om arbetslivskriminalitet.

---

<sup>116</sup> 4 kap. 7 § visselblåsarlagen.

### 4.10.3 Företagshemlighetslagen

**Delegationens bedömning:** Det skydd som gäller för enskilda enligt företagshemlighetslagen är tillräckligt. Det skydd för företagshemligheter som följer av företagshemlighetslagen är tillräckligt. Det finns därför inte något behov av några ändringar av företagshemlighetslagen.

#### Skälen för delegationens bedömning

##### *Allmänt om skyddet för företagshemligheter*

Delegationen ska i sina överväganden särskilt beakta krav på skydd för företagshemligheter. Ett starkt skydd för företagshemligheter är en hörnsten i företagets konkurrenskraft och förutsättningarna för innovation. Företagen är för sin konkurrensförmåga beroende av skydd mot att det samlade kunnandet inom företaget om branschförhållanden och affärsförbindelser, produktion, marknadsföring, administration med mera utnyttjas av andra på ett otillbörligt sätt. Möjligheterna för ett företag att skydda sina företagshemligheter kan även indirekt påverka investeringsviljan.<sup>117</sup>

Bestämmelser om företagshemligheter finns i lagen (2018:558) om företagshemligheter, företagshemlighetslagen. Lagen innehåller bestämmelser om skadestånd, vitesförbud och straff vid obehöriga angrepp på företagshemligheter och genomför delvis ett EU-direktiv.<sup>118</sup> Med företagshemlighet avses enligt lagen något förenklat information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse eller i en forskningsinstitutions verksamhet, som inte är allmänt känd eller lättillgänglig, som innehavaren har vidtagit rimliga åtgärder för att hemlighålla, och vars röjande är ägnat att medföra skada i konkurrenshänseende för innehavaren.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Prop. 2017/18:200 s. 19.

<sup>118</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/943/EU av den 8 juni 2016 om skydd mot att icke röjd know-how och företagsinformation (företagshemligheter) olagligen anskaffas, utnyttjas och röjs.

<sup>119</sup> 2 § företagshemlighetslagen.

*Obehöriga angrepp på företagshemligheter kan leda till sanktioner*

Obehöriga angrepp på företagshemligheter kan leda till straff, skadeståndsansvar och vitesförbud. Med angrepp på en företagshemlighet avses att någon utan innehavarens samtycke bereder sig tillgång till, tillägnar sig eller på något annat sätt anskaffar företagshemligheten, utnyttjar företagshemligheten, eller röjer företagshemligheten.<sup>120</sup> Exempelvis ska en arbetstagare som uppsåtligt eller av oaktsamhet angriper en företagshemlighet hos arbetsgivaren som han eller hon har fått del av i sin anställning under sådana förhållanden att han eller hon insåg eller borde ha insett att den inte fick avslöjas ersätta den skada som uppkommer genom förfarandet.<sup>121</sup>

*Information om brott eller annat allvarligt missförhållande är inte en företagshemlighet*

Personer har ett betydande utrymme att avslöja och offentliggöra information om missförhållanden inom ett företag utan att riskera sanktioner enligt företagshemlighetslagen. Erfarenheter och färdigheter som en arbetstagare har fått vid normal yrkesutövning är inte en företagshemlighet. Inte heller är information om något som utgör ett brott eller annat allvarligt missförhållande någon företagshemlighet.<sup>122</sup> Med annat allvarligt missförhållande avses förfaranden som – utan att vara kriminaliserade – innebär att gällande regler åsidosätts i väsentliga avseenden och som kan medföra ingripanden från det allmännas sida i form av föreskrifter, förbud med mera. Som exempel kan nämnas att en näringsidkare, utan att någon kan lastas för brott, bryter mot lagregler om arbetsmiljö.<sup>123</sup>

Information om arbetslivskriminalitet som lämnas i ett tips torde i de flesta fall inte utgöra företagshemligheter. Inom den definition av arbetslivskriminalitet som delegationen tagit fram faller kvalificerade överträdelser av författningar och avtal som rör arbetslivet.<sup>124</sup>

Att information om brott eller annat allvarligt missförhållande inte utgör företagshemligheter hänger samman med att företagshemlighetslagen endast skyddar information vars röjande kan för-

---

<sup>120</sup> 3 § företagshemlighetslagen.

<sup>121</sup> 7 § företagshemlighetslagen.

<sup>122</sup> 2 § andra stycket företagshemlighetslagen.

<sup>123</sup> Prop. 2017/18:200 s. 140.

<sup>124</sup> SOU 2022:36, s. 55 f.

ändra innehavarens konkurrensförmåga negativt när denne konkurrerar på marknaden med de konkurrensmedel som är förenliga med en sund konkurrens. Att det avslöjas att brott och andra allvarliga missförhållanden förekommer i en viss verksamhet medför ingen skada som skyddas av rättsordningen.<sup>125</sup> Arbetslivskriminella upplägg innebär typiskt sett en snedvridning av konkurrensen, eftersom aktörerna har lägre kostnader eller högre inkomster än de verksamhetsutövare som följer alla lagar och avtal.<sup>126</sup> Även detta talar för att information om arbetslivskriminalitet ofta inte anses utgöra någon företagshemlighet överhuvudtaget. Det kan dock inte helt uteslutas att information om arbetslivskriminalitet kan utgöra företagshemligheter.

*Företagshemlighetslagen gäller endast obehöriga angrepp på företagshemligheter*

Vidare gäller företagshemlighetslagen endast obehöriga angrepp på företagshemligheter. Som ett obehörigt angrepp anses aldrig att någon angriper en företagshemlighet för att offentliggöra eller inför en myndighet eller ett annat behörigt organ avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott med fängelse i straffskalan, eller kan anses utgöra något annat missförhållande och offentliggörandet eller avslöjandet sker till skydd för allmänintresset.<sup>127</sup>

Det kan argumenteras för att sådana tips som kan förväntas komma i en tipsportal, alltså tips om förfaranden som utgör arbetslivskriminalitet, regelmässigt avser missförhållanden där avslöjandet i vart fall sker till skydd för allmänintresset. Sådana avslöjanden anses då inte utgöra obehöriga angrepp på företagshemligheter och tipslämnaren riskerar inte några sanktioner enligt företagshemlighetslagen. Det kan dock inte uteslutas att undantag kan förekomma. Det kan vidare givetvis hända att det i tipsportalen inkommer uppgifter om annat än arbetslivskriminalitet.

---

<sup>125</sup> Prop. 2017/18:200 s. 140.

<sup>126</sup> SOU 2022:36, s. 93.

<sup>127</sup> 4 § företagshemlighetslagen.

*Inget behov av ändringar till skydd för enskilda*

Det finns ett starkt samhällsintresse av att brott och andra missförhållanden uppdagas. Lagstiftaren har därför gjort det tydligt i företagshemlighetslagen att skyddet för företagshemligheter inte hindrar någon att slå larm om missförhållanden utan risk för straff eller skadestånd. Generellt kan, på motsvarande sätt som beträffande visselblåsarregelverket, sägas att företagshemlighetslagen bygger på flera avvägningar när det gäller under vilka förutsättningar skyddet för den enskilde ska ges. Det framstår även här som rimligt att motsvarande avvägningar får genomslag när det gäller användandet av en myndighetsgemensam tipsportal. Några ändringar av företagshemlighetslagen till skydd för enskilda behövs därmed inte.

*Skälen för en tipsportal överväger den eventuella risken att fler företagshemligheter avslöjas*

Som framgått ovan torde tips om arbetslivskriminalitet ofta inte innehålla några företagshemligheter och i vart fall inte utgöra några obehöriga angrepp på någon företagshemlighet. Det kan dock inte uteslutas att vissa tips innehåller information som utgör ett sådant obehörigt angrepp. Detta innebär emellertid inte någon skillnad mot hur det förhåller sig i dag då tips lämnas till de befintliga tipsfunktionerna hos respektive myndighet. Som redogjorts för i avsnitt 4.6.1 kan en myndighetsgemensam tipsportal leda till fler tips om arbetslivskriminalitet, vilket är en av fördelarna med en sådan funktion. Fler tips innebär att fler brott och missförhållanden uppdagas och ger myndigheterna bättre förutsättningar för effektivare och mer träffsäkra kontroller och andra åtgärder mot företag som bryter mot gällande regelverk. Fler tips kan dock också innebära att det blir fler tips som innehåller företagshemligheter.

För det fall att tips som inkommer innehåller uppgifter om företagshemligheter kommer de att omfattas av den sekretess som gäller hos respektive myndighet. Enligt delegationen bör det i sammanhanget beaktas att en viktig fördel med en myndighetsgemensam tipsportal är att den kan förenkla för enskilda som önskar lämna tips om arbetslivskriminalitet som kan gälla flera myndigheters ansvarsområden men som av olika skäl har svårigheter att göra det. Tipspor-

talen kan vara ett verktyg för att ta bort hinder mot att tips som personer vill lämna inte kommer fram till rätt mottagare.

Med beaktande av att tipsen i allmänhet inte kommer att utgöra några obehöriga angrepp på företagshemligheter överhuvudtaget, att uppgifterna ofta kommer att vara sekretessreglerade hos de mottagande myndigheterna, att enskilda har behov av en gemensam ingång till myndigheterna och att informationen kan bidra i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, anser delegationen att risken för att fler företagshemligheter inkommer till myndigheterna kan godtas. Vidare kan eventuella risker minimeras genom ändamålsenlig information i anslutning till tipsportalen.

#### *Information i anslutning till tipsportalen om regelverket om företagshemligheter*

Även om det saknas skäl att ändra företagshemlighetslagen med anledning av inrättandet av en tipsportal är det viktigt att det i anslutning till tipsportalen finns tydlig information om vilka konsekvenserna kan bli om man i samband med tipset avslöjar företagshemligheter. Det är viktigt att personer som avser att lämna tips får hjälp med att göra detta på ett sådant sätt att inte onödigt mycket information avslöjas på ett sätt som kan drabba andra personer och kanske även den som lämnar tipset, genom att den sistnämnde gör sig skyldig till ett obehörigt angrepp på en företagshemlighet.<sup>128</sup>

#### 4.10.4 Inte något behov av nya sekretessbestämmelser

**Delegationens bedömning:** Det behövs inte några särskilda sekretessbestämmelser för uppgifter i tipsportalen.

De befintliga bestämmelserna om sekretess för uppgifter som har överförts till mottagande myndigheter är tillräckliga. Det finns inte behov av att införa nya bestämmelser om sekretess till skydd för det allmänna eller till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

<sup>128</sup> Se vidare avsnitt 4.8.11.

## Skälen för delegationens bedömning

*Det behövs inte några särskilda sekretessbestämmelser för uppgifter i tipsportalen*

I tryckfrihetsförordningen, TF, finns bestämmelser om handlings-offentlighet och allmänna handlingar. Var och en ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar.<sup>129</sup> Med handling avses enligt 2 kap. 3 § TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniskt hjälpmedel kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.<sup>130</sup> En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.<sup>131</sup> En upptagning som avses i 2 kap. 3 § TF anses förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.<sup>132</sup>

En handling anses ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning som avses i 2 kap. 3 § TF gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort upptagningen tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.<sup>133</sup>

En handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning anses inte som allmän handling hos den myndigheten.<sup>134</sup>

Den myndighetsgemensamma tipsportalen bör utformas som en teknisk plattform som överför lämnade tips till mottagande myndigheter med hjälp av elektroniska gränssnitt. Uppgifterna kommer att överföras till de myndigheter som tipslämnaren har angett utan att det sker någon central lagring av uppgifterna i tipsportalen hos Skatteverket, som är den systemansvariga myndigheten. Tipsen ska inte behandlas av den systemansvariga myndigheten i större utsträckning än vad som krävs för att tipsen ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna eller för att den tekniska driften av portalen ska

---

<sup>129</sup> 2 kap. 1 § TF.

<sup>130</sup> 2 kap. 3 § TF.

<sup>131</sup> 2 kap. 4, 9 och 10 §§ TF.

<sup>132</sup> 2 kap. 6 § TF.

<sup>133</sup> 2 kap. 9 § första stycket TF.

<sup>134</sup> 2 kap. 13 § TF.

kunna skötas. Den tekniska förvaltningen av tipsportalen bör vidare vara organisatoriskt åtskild från de verksamhetsgrenar inom Skatteverket som ska få tillgång till tipsen efter överföring. Delegationen anser därför att Skatteverkets uppdrag som systemansvarig myndighet för den myndighetsgemensamma tipsportalen endast kommer att utgöra ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning, det vill säga de myndigheter som ska kunna motta tips från tipsportalen.

Med den utgångspunkten kommer tipsen inte att utgöra allmänna handlingar hos Skatteverket i myndighetens egenskap av systemansvarig myndighet. En överföring från tipsportalen till mottagande myndigheter kan därmed ske utan att det behöver göras någon prövning i förhållande till några sekretessregler.

När tips har överförts till de mottagande myndigheterna kommer de emellertid att utgöra allmänna handlingar hos mottagarna. De är då att anses som inkomna och förvarade hos de mottagande myndigheter som tipslämnaren har valt att lämna sina uppgifter till. Den som vill ta del av innehållet i ett visst tips har därför att vända sig till mottagande myndighet som får pröva om uppgiften ska lämnas ut eller inte enligt de sekretessbestämmelser som gäller för den myndighetens verksamhet.

Sammanfattningsvis anser delegationen att det inte behöver införas några särskilda bestämmelser om sekretess för uppgifter i tipsportalen.

*Det finns inte skäl att införa nya sekretessbestämmelser för uppgifter som inkommer till de mottagande myndigheterna*

Ett tips som har överförts till en mottagande myndighet kommer som nämnts att utgöra en allmän handling där. Det är därför viktigt med ett tillfredsställande skydd för de uppgifter som lämnas. För att uppgifter som finns i en allmän handling inte ska lämnas ut krävs det att uppgiften omfattas av sekretess.

I OSL finns sekretessregler bland annat till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Med begreppet enskild avses i den lagen både fysiska personer och juridiska personer. När det gäller juridiska personer anses dessa inte ha några personliga för-



hållanden utan endast ekonomiska sådana.<sup>135</sup> Det finns också bestämmelser till skydd för intresset att förebygga eller beivra brott och till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn.

När tips som rör en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden kommer in till de mottagande myndigheterna kommer uppgifterna att omfattas av de sekretessbestämmelser som den myndigheten har att tillämpa. Det innebär att uppgifter som lämnas in i tips kan komma att omfattas av en bestämmelse om sekretess med stark skyddsnivå eller en svagare skyddsnivå beroende på till vilken myndighet som tipset överförs. Enskilda kan redan i dag skicka ett tips till flera myndigheter. Om en uppgift som lämnas in till en myndighet ska omfattas av sekretess och med vilken styrka skyddet ska gälla är något som lagstiftaren redan har bedömt med utgångspunkt i en avvägning av offentlighets- och sekretessintresset i varje sammanhang som uppgifterna förekommer i. Denna avvägning kan mycket väl tänkas utfalla på skilda sätt hos olika myndigheter och inom olika områden. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan.<sup>136</sup>

En möjlig effekt av en myndighetsgemensam tipsportal är att det kommer in fler tips till myndigheterna och att tipsen i större utsträckning än vad som är fallet i dag kommer fler myndigheter till del. Som anförts i avsnitt 4.6.2 behöver man vid utformningen av en tipsfunktion beakta risken att information sprids mer än vad som är nödvändigt. Mot den bakgrunden kan det riktas invändningar mot en lösning som ger incitament åt enskilda att skicka uppgifter till flera myndigheter. Detta gäller särskilt om uppgifterna hos en mottagande myndighet inte skyddas av den sekretess som de skulle skyddas av hos en viss annan myndighet. Det får dock förutsättas att många önskar skicka ett tips till de myndigheter som faktiskt berörs av informationen. När det gäller sådana komplexa förfaranden som det ofta är fråga om när det gäller arbetslivskriminalitet är det ofta flera myndigheter som berörs av och har behov av informationen.

Delegationen gör bedömningen att det skydd som följer av gällande regler är tillräckligt även med beaktande av att fler myndigheter eventuellt kommer att få del av uppgifter i tips. Samtliga mottagande

---

<sup>135</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 457 och 493.

<sup>136</sup> Jfr bl.a. prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.

myndigheter omfattas av bestämmelser som i olika omfattning och med olika styrka kommer att gälla till skydd för den som lämnar uppgiften och till skydd för den som uppgifterna rör. Det finns också bestämmelser om sekretess som ger ett minimiskydd för den enskildes personliga integritet i 21 kap. OSL, vilka gäller hos alla mottagande myndigheter. Sekretessbestämmelser som gäller till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn finns i 17 kap. OSL och bestämmelser om sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott finns i 18 kap. OSL. Flera av bestämmelserna som skyddar det allmänna är också formulerade på ett sådant sätt att sekretessen ska tillämpas hos alla myndigheter där sådana uppgifter förekommer.

Med beaktande av att uppgifterna även efter det att de har överförts till mottagande myndigheter kommer att vara sekretessreglerade och att tipsportalen kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet, anser delegationen att det kan godtas att uppgifterna hos vissa myndigheter får ett svagare sekretesskydd än hos andra. Det saknas därför anledning att införa särskilda sekretessregler för uppgifter i tips som inkommer till myndigheter just genom den myndighetsgemensamma tipsportalen.

Sammanfattningsvis innebär en myndighetsgemensam tipsportal att enskilda får en ny kommunikationsväg i de fall de vill lämna ett tips rörande arbetslivskriminalitet. Uppgifterna kommer att vara sekretessreglerade i samma utsträckning som de är det i dag hos mottagande myndigheter. Delegationen anser att det inte föreligger några skäl att göra en annan bedömning av offentlighets- och sekretessintresset än den som lagstiftaren tidigare har gjort vad gäller allmänhetens möjligheter att ta del av uppgifter. Den reglering som i dag gäller för motsvarande uppgifter hos myndigheterna är tillräcklig. Några nya bestämmelser om sekretess behöver därför inte införas med anledning av förslaget.

## 4.11 Tips från särskilda aktörer

### 4.11.1 Många aktörer är viktiga i arbetet mot arbetslivskriminalitet

Utöver myndigheterna som deltar i samverkan mot arbetslivskriminalitet finns det även flera andra aktörer som spelar viktiga roller i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det handlar bland annat om arbetsmarknadens parter, vars ansvar det är att kontrollera att sådana anställningsvillkor som regleras i kollektivavtal följs.

Vad särskilt gäller de regionala skyddsombuden så genomför de en stor mängd arbetsplatsbesök varje år. Dessa besök kombinerat med andra kontakter med arbetsställen ger de regionala skyddsombuden en god inblick i arbetsförhållandena på många arbetsställen. På så sätt kan de regionala skyddsombuden både misstänka och upptäcka när det inte står rätt till vid ett arbetsställe och eventuella regelöverträdelser pågår eller har inträffat. Vidare besitter de regionala skyddsombuden ofta en god branschkunskap. De regionala skyddsombudens roll i att motverka en del av arbetslivskriminaliteten lyftes av Utredningen om de regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet, som också anförde att de regionala skyddsombuden bör beaktas vid utformningen av den myndighetsgemensamma tipsfunktionen.<sup>137</sup>

Vidare finns flera andra aktörer som också har särskilda förutsättningar att uppmärksamma arbetslivskriminalitet och bidra till att bekämpa det. Det handlar om andra myndigheter än de som ingår i samverkan om arbetslivskriminalitet, om kommunerna samt om länsstyrelserna. Det kan också handla om civilsamhällesorganisationer som bedriver ett arbete inriktat på att på olika sätt stödja arbetstagare som har utsatts för eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Företrädare för sådana aktörer är ofta i en position att de kan iakttä förfaranden som kan misstänkas vara arbetslivskriminalitet, exempelvis vid tillsynsarbete.<sup>138</sup>

Det är viktigt att det finns goda förutsättningar för samarbete mellan alla dessa aktörer och de samverkande myndigheterna. Behovet av samarbete mellan myndigheterna och andra aktörer uppmärksammas också i uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet. I uppdraget anges också att en förstärkt regio-

<sup>137</sup> SOU 2022:47, s. 243 f.

<sup>138</sup> Se avsnitt 3.15.

nal närvaro i arbetet mot arbetslivskriminalitet kan möjliggöra förbättrade kontakter med regionala aktörer, såsom företag, kommuner och lokala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, och kan bidra till ökad synlighet av myndigheternas arbete.<sup>139</sup> Att det krävs samarbete mellan myndigheter, kommuner och arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer lyfts också i regeringens strategi mot arbetslivskriminalitet.<sup>140</sup>

#### 4.11.2 Uppdraget i denna del

En särskild punkt i tilläggsdirektiven är att delegationen ska undersöka om det är möjligt och lämpligt att, som ett led i utvecklad samverkan mellan myndigheterna å ena sidan och arbetsmarknadens parter, kommuner och andra relevanta aktörer å andra sidan, skapa en prioriterad ingång till myndighetssamverkan för deras informationslämnande. Det kan noteras att det i uppdraget anges att detta ska ske som ett led i en utvecklad samverkan och att det hänvisas till en prioriterad ingång till myndighetssamverkan, inte till en myndighetsgemensam tipsfunktion. Vidare anges i uppdraget att tipsfunktionen ska kunna användas av en bred krets personer som kan få kännedom om arbetslivskriminalitet och i detta sammanhang nämns fackliga företrädare särskilt. Mot denna bakgrund uppfattar delegationen tilläggsuppdraget i denna del så att det främst handlar om hur man kan skapa bättre förutsättningar för ett nära samarbete mellan de samverkande myndigheterna och vissa andra nyckelaktörer inom ramen för just samråd och samverkan, och inte om en prioriterad ingång i form av en särskild tipsfunktion. Inom ramen för ett sådant nära samarbete kan också viktig information som dessa aktörer har komma de samverkande myndigheterna till del. Överväganden om hur samrådet och samverkan kan utvecklas i förhållande till olika aktörer finns i avsnitt 3.14 och 3.15.

Delegationen uppfattar dock att uppdraget i denna del också har viss koppling till överväganden kring en myndighetsgemensam tipsfunktion och hur en sådan bör utformas. Dessa delar behandlas i det följande.

---

<sup>139</sup> Regeringsbeslut A2022/00333.

<sup>140</sup> Regeringsbeslut A2022/00996.

### 4.11.3 Det är önskvärt att öka vissa aktörers incitament att lämna tips av hög kvalitet

Som nämnts är det viktigt att centrala aktörer som gör iakttagelser om arbetslivskriminalitet lämnar informationen till de samverkande myndigheterna. Delegationens bild är att det finns en utbredd upplevelse, inte minst hos arbetsmarknadens parter, att man inte får tillräcklig återkoppling på de tips man lämnar till myndigheterna, vilket kan upplevas som frustrerande. LO har efterfrågat en prioriterad ingång för fackliga företrädare att tipsa myndigheter om oegentligheter som har hög prioritet hos myndigheterna och där tipsen ges återkoppling.<sup>141</sup> Samtidigt förefaller det inom myndigheterna finnas en bild av att parterna i vissa fall har för höga förväntningar på hur detaljerat samrådet ska vara och vilka möjligheter som finns för myndigheterna att lämna återkoppling från insatser eller på inlämnade tips.<sup>142</sup> Det finns ofta naturliga förklaringar till att myndigheterna inte kan berätta vad tipsen leder till. Uppgifterna är ofta belagda med sekretess. Det kan också föreligga hinder vad gäller formen för återkoppling genom att personuppgifter inte får behandlas i vissa avseenden. Samtidigt är det givetvis centralt att de som lämnar tips så långt som möjligt upplever att något händer med de tips som lämnas. Återkoppling kan tjäna flera syften. Den kan ge en ökad förståelse på en mer övergripande nivå för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet och för vilken typ av tips som myndigheterna är bäst betjänta av.<sup>143</sup>

Det är även från myndigheternas perspektiv viktigt att aktörer med särskilt goda möjligheter att ge tips om arbetslivskriminalitet har ett högt förtroende för myndigheternas förmåga att agera på tipsen och att tipsen faktiskt leder till insatser. Ju högre det förtroendet är, desto fler tips kan antas komma in och desto högre kvalitet kan de inkomna tipsen antas ha.

---

<sup>141</sup> LO (2022), s. 30.

<sup>142</sup> Se vidare avsnitt 3.14.4.

<sup>143</sup> Se vidare avsnitt 4.8.7.

#### 4.11.4 Ingen särskild tipsfunktion för de särskilda aktörerna

**Delegationens bedömning:** Det bör inte inrättas någon särskild tipsfunktion för vissa särskilda aktörer.

**Skälen för delegationens bedömning:** Som utvecklas i avsnitt 4.7.1 bör den myndighetsgemensamma tipsportalen vara tillgänglig för en bred krets, bland andra företrädare för arbetsmarknadens parter. Tipsportalen bör också vara öppen för personer som arbetar vid exempelvis kommuner eller myndigheter. Det bör alltså inte införas någon fristående tipsfunktion för några särskilda aktörer. En sådan separat tipsfunktion skulle kunna medföra oklarheter om vilken tipsfunktion som ska användas i enskilda fall. Det kan också innebära administrativt merarbete för myndigheterna att ha flera ingångar som behöver samordnas och bemannas med kompetent personal.

#### 4.11.5 En tipsportal bör kunna utformas på ett sätt som ger goda förutsättningar för tips från särskilda aktörer

**Delegationens bedömning:** En myndighetsgemensam tipsportal bör kunna utformas på ett sätt som ger goda förutsättningar för tips från särskilda aktörer.

Det bör vara möjligt att vissa aktörer, exempelvis arbetsmarknadens parter, lämnar tips i tipsportalen genom att använda en särskild mall för tips.

**Skälen för delegationens bedömning:** Enligt delegationens mening kan en myndighetsgemensam tipsportal utformas på ett sätt som ger bättre förutsättningar för företrädare för arbetsmarknadens parter, kommuner och vissa andra aktörer att lämna tips till de samverkande myndigheterna och att få återkoppling på lämnade tips. Vidare kan en sådan tipsportal ge myndigheterna bättre förutsättningar att arbeta effektivt med sådana tips.

Som beskrivits ovan bör det vara möjligt att utforma tipsportalen så att det lämnas en automatisk bekräftelse i form av ett mottagningskvitto eller liknande med ett löpnummer, se avsnitt 4.8.1. Det bör också vara möjligt att tipslämnaren ges en möjlighet att enkelt identifiera sig såsom tillhörande någon av dessa prioriterade grupper,

till exempel som ett regionalt skyddsombud, som anställd vid en kommun, eller företrädare för någon annan organisation. Givetvis bör det finnas möjlighet att lämna kontaktuppgifter.<sup>144</sup> Det framstår också som lämpligt att det finns en möjlighet att tydligt begära att – om möjligt – få återkoppling.<sup>145</sup> Därigenom får mottagaren av tipset möjlighet att dels prioritera vissa tips, dels återkoppla om det är möjligt.

Tips som lämnas av företrädare för vissa särskilda aktörer, exempelvis arbetsmarknadens parter, är generellt av hög kvalitet. De har ofta goda förutsättningar att upptäcka misstänkt arbetslivskriminalitet. Ofta läggs också ett omfattande arbete ned på att undersöka förhållandena vilket innebär att den information som lämnas i tipset då redan har en hög bearbetningsnivå. I många fall har dessa tipslämnare också tillgång till material som, om de bifogas ett tips som bilagor, kan ge en god förståelse för de förhållanden som har upptäckts. Det finns alltså generell anledning för myndigheterna att särskilt prioritera tips som lämnas av företrädare för dessa aktörer.

I sammanhanget kan också nämnas delegationens förslag om en ny bestämmelse i Arbetsmiljöverkets instruktion där det tydliggörs att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. Förslaget kan ge bättre förutsättningar för återkoppling från Arbetsmiljöverket på tips lämnade av parterna, se avsnitt 3.14.8.

Det bör också vara möjligt att vissa aktörer, såsom exempelvis arbetsmarknadens parter, lämnar tips i tipsportalen genom att använda en särskild mall för tips. Om en sådan mall tas fram skulle det kunna ske i samråd mellan myndigheterna och företrädare för arbetsmarknadens parter. Detta skulle ligga i linje med vad som har efterfrågats av arbetsmarknadens parter, se vidare avsnitt 3.14.4. Det är även positivt att arbetsmarknadens parter utvecklar sättet som tips lämnas på. Det kan göra det mer effektivt för dem i deras arbete med information om missförhållanden. Det kan också göra det lättare för mottagande myndigheter, om informationen är strukturerad på liknande sätt vid olika tips. Detta är dock en fråga som lämpligast löses inom ramen för en dialog mellan parterna och myndigheterna och inte något som delegationen bör ha några detaljsynpunkter på.

---

<sup>144</sup> Frågan om möjlighet att lämna kontaktuppgifter behandlas närmare i avsnitt 4.8.6.

<sup>145</sup> Frågan om återkoppling på lämnade tips behandlas närmare i avsnitt 4.8.7.





# 5 Gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet

## 5.1 Inledning

I de kommittédirektiv som styr delegationens arbete anges att arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som är internationellt till sin natur. Det gör att det i vissa fall kan finnas behov av samarbete internationellt mellan myndigheter i syfte att motverka gränsöverskridande arbetslivskriminalitet. I kommittédirektiven anges att det därför är av värde att undersöka och dra lärdom av de erfarenheter som finns i andra länder, såväl vad gäller gränsöverskridande arbete som insatser och regelverk som finns på nationell nivå.<sup>1</sup>

Delegationens arbete med att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser i andra länder ska redovisas årligen med start 2023. Delegationen redovisade i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) bland annat lärdomar från arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge. Vidare redovisade delegationen bland annat lärdomar från Danmark och Finland i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8).

Delegationen har för denna delredovisning valt att fortsätta detta arbete med att undersöka dels arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien (redovisas i kapitel 6), dels gränsöverskridande arbetssätt och insatser inom EU och EES, på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå, vilket redovisas i detta kapitel.

På en övergripande nivå kan det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet delas in i två olika typer, där det ena är mer operativt, såsom inspektioner, och det andra är av mer strategisk karaktär,

---

<sup>1</sup> Dir. 2021:74, s. 4 f.

såsom det arbete som pågår inom Europeiskt forum för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete (Europeiskt forum mot odeklarerat arbete).

## 5.2 Nordiskt och nordisk-baltiskt gränsöverskridande arbete mot arbetslivskriminalitet

### 5.2.1 Arbete mot arbetslivskriminalitet inom Nordiska ministerrådet

Inom ramen för Nordiska ministerrådet har det sedan en tid tillbaka skett ett samarbete rörande arbetet mot arbetslivskriminalitet. År 2018 antog de nordiska arbetsmarknadsministrarna en deklARATION om sund konkurrens och schyssta arbetsvillkor på arbetsmarknaden. Enligt deklARATIONEN utsätter arbetslivskriminalitet inte bara enskilda för stora risker utan hela samhället skadas. Kärnbudskapet i deklARATIONEN är att företag ska konkurrera med hjälp av kunskap och kompetens, inte med låga löner, dåliga arbetsvillkor eller bristande säkerhet.<sup>2</sup>

Under det norska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet 2022 antogs en ny deklARATION, där det bland annat framgår att arbetet mot exploatering och verksamhet som snedvrider konkurrensen på arbetsmarknaden kräver ökat gränsöverskridande samarbete både på nordisk och EU-nivå.<sup>3</sup>

I Nordiska ministerrådets samarbetsprogram för området Arbetsliv för 2022–2024 anges att arbetslivskriminalitet och social dumping är gränsöverskridande, och att det därför finns behov av samarbete över gränser och sektorer och av erfarenhetsutbyte och utveckling av gemensamma strategier. Nordiska ministerrådet för Arbetsliv (MR-A) kommer därför under programperioden att arbeta för att uppnå mer konkret och forskningsbaserad kunskap om vad som fungerar och har effekt och utforska potentialen för mer erfarenhetsutbyte och förstärkning av praktiskt samarbete.

---

<sup>2</sup> <https://www.norden.org/en/declaration/joint-nordic-declaration-fair-competition-and-fair-working-conditions>. Hämtad 2024-01-11.

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2023/joint-nordic-declaration-policy-response-to-changing-labour-relations1499758-combined.pdf>. Hämtad 2024-01-11.

## Särskild arbetsgrupp om människohandel

En särskild arbetsgrupp för frågor om människohandel bildades 2022 inom Nordiska ministerrådet. I arbetsgruppen representeras ländernas samordningsfunktioner för människohandel, det vill säga Jämställdhetsmyndigheten för svensk del. Även representanter från Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Justitiedepartementet) samt Polismyndigheten har varit med i arbetsgruppen för Sveriges räkning. Syftet är att diskutera strategiska och strukturella frågor. Det första projektet som inletts handlar om att kartlägga hur samordningen är strukturerad i respektive land. Även om Östersjöstaternas råd (se närmare om detta i avsnitt 5.2.3) redan arbetar med den här typen av frågor bedömdes att de nordiska länderna har så mycket gemensamt att det även fanns behov av ett eget forum. Det har även bildats ett polisiärt nätverk inom ramen för denna arbetsgrupp. Det polisiära nätverket kommer att fokusera på operativt och strategiskt samarbete i frågor om människohandel.

## Nystartat nätverk mot arbetslivskriminalitet

När de nordiska arbetsmarknadsministrarna möttes i Reykjavik under hösten 2023 beslöt de att inrätta ett formellt nordiskt-baltiskt nätverk för arbetet mot arbetslivskriminalitet, med finansiering från Nordiska ministerrådet. Nätverket ska bestå av tjänstemän som arbetar på ländernas arbetsmiljömyndigheter och tillsynsmyndigheter. Det ska organisera gränsöverskridande inspektioner och underlätta kunskaps- och informationsdelning i Norden och Baltikum.<sup>4</sup>

Nätverket har sin bakgrund i det nordisk-baltiska samarbetet mot odeclarerat arbete som startades av de fem nordiska länderna tillsammans med Estland och Lettland 2017 under namnet Nordic-Baltic Undeclared Work Project. Projektet syftade till att fördjupa samarbetet i fråga om inspektioner och informationsutbyte men också om att ta fram indikatorer och en modell för utvärdering av de olika ländernas arbete på området. Det är Arbetsmiljöverket och dess motsvarigheter i de andra länderna som har deltagit. Projektet lyftes fram i den ovan nämnda deklARATIONEN som undertecknades av de nordiska arbetsmarknadsministrarna när de träffades i april 2018.

<sup>4</sup> <https://www.norden.org/sv/news/nytt-nordiskt-natverk-ska-bekampa-brott-och-fusk-pa-arbetsmarknaden>. Hämtad 2023-12-05.

Projektet var fram till och med 2021 finansierat av Europeiska kommissionen och har därefter levt vidare som ett expertnätverk. Det är delar av detta nätverk som nu har formaliserats inom Nordiska ministerrådet.

### Lärdomar från det Nordisk-baltiska samarbetsprojektet

Nordic-Baltic Undeclared Work Project har i en rapport sammanfattat det arbete som har pågått 2019–2021 samt dragit vissa slutsatser.<sup>5</sup> Projektet har haft arbetsgrupper för inspektioner, samarbete och kommunikation.

#### *Arbetsgruppen för inspektioner*

Arbetsgruppen för inspektioner genomförde 14 gemensamma inspektioner under 2019. Pandemin förhindrade ett fortsatt utbyte. De genomförda inspektionerna handlade framför allt om att inspektörer i ett land skulle lära sig om bra arbetssätt i andra länder och om att etablera ett nätverk för att underlätta gränsöverskridande inspektioner. Arbetsgruppen lyfter fram det bilaterala samarbetet mellan Finland och Estland som ett positivt exempel på samverkan mellan länderna, enligt vilket det är möjligt att snabbt få information från det andra landet (se närmare om avtalet i avsnitt 5.2.2). Den information som fås via exempelvis telefon eller e-post kan sedan vid behov bekräftas via det mer formaliserade Informationssystemet för den inre marknaden (IMI) (se närmare om IMI-systemet i avsnitt 5.3.2). Ett annat gott exempel som lyfts fram i rapporten är den norska insatsen med ett gemensamt servicecenter för utländska arbetstagare (Servicesenter for utenlandske arbeidstakere, SUA). Vid SUA möter utländska arbetstagare bland andra de norska motsvarigheterna till Migrationsverket, Arbetsmiljöverket och Skatteverket på samma plats, vilket ska bidra till snabb hantering av ansökningar och anpassad vägledning till utländska arbetstagare och deras familjemedlemmar. SUA beskrivs även i delegationens första delbetänkande.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Nordic Baltic Undeclared Work Project (2021).

<sup>6</sup> SOU 2022:36, s. 207.

### *Arbetsgruppen för samarbete*

Syftet med arbetsgruppen var att dela erfarenheter och främja samarbete. I den sammanfattande rapporten lämnar arbetsgruppen rekommendationer för det fortsatta arbetet. Gällande det gränsöverskridande arbetet anser arbetsgruppen att det är ett framgångsrikt arbetssätt att både upprätta bilaterala avtal mellan länderna, angående exempelvis informationsutbyte, och att använda verktyg såsom IMI.

### *Rekommendationer från arbetsgruppen för kommunikation*

Arbetsgruppen för kommunikation hade i uppdrag att ta fram gemensamt kommunikationsmaterial. Resultatet blev bland annat två kommunikationskampanjer och en digital handbok för kommunikatörer på myndigheter som arbetar med att motverka odeklarerat arbete. Arbetsgruppen lämnade rekommendationer om bland annat följande:

- Kommunikation och dataanalys bör gå hand i hand när det gäller att välja budskap, målgrupp och lämpliga kanaler. Gränsöverskridande samarbete inom kommunikation bör involvera experter som kan tillhandahålla data och analytisk insikt i problemet och kampanjens potentiella målgrupper.
- Trots att länderna har olika lagstiftning och myndigheterna olika befogenheter så kan gemensamma kommunikationsinsatser genomföras.
- Gränsöverskridande samarbete inom kommunikation borde göras till ett mer konkret alternativ att använda sig av.

## **5.2.2 Bilaterala samarbetsavtal om information och inspektion**

I flera nordiska länder har myndigheter som arbetar med att motverka arbetslivskriminalitet på olika sätt, däribland motsvarigheter till Arbetsmiljöverket, ingått samarbetsavtal med andra länders motsvarande myndigheter. Det handlar i regel om olika varianter av informationsutbyte och utbyte av inspektörer med länder i Baltikum och Östeuropa. Både Danmark, Finland och Norge har ingått den typen av avtal, som liknar varandra även om de delvis gäller olika

situationer. Exempelvis har norska Arbeidstilsynet ingått avtal med motsvarigheterna i de baltiska länderna, Bulgarien, Polen och Rumänien. Svenska Arbetsmiljöverket har inte ingått den här typen av överenskommelser.

Delegationen har fått intrycket av att detta arbetssätt har varit framgångsrikt bland annat eftersom det har öppnat upp kontaktvägar som upplevs som snabba och smidiga vid sidan av det samarbete som sker inom EU, via till exempel IMI, som beskrivs närmare i avsnitt 5.3.2. En av de avtalsrelationer som, av deltagare i det nordisk-baltiska samarbetsprojektet, lyfts fram som särskilt framgångsrik är den mellan Estland och Finland. Många arbetstagare reser mellan länderna och särskilt sker många utstationeringar från estländska företag till Finland. Sedan 2015 har samarbetet mellan ländernas arbetarskyddsmyndigheter varit formaliserat genom ett bilateralt avtal.<sup>7</sup> Förutom att myndigheterna ska informera varandra på ett generellt plan om sådant som nya fenomen, lagar och kampanjer inom arbetskraftsrörlighet, så finns bestämmelser om hur information ska överföras länderna emellan. I stor utsträckning handlar det om att den finska myndigheten överför information till sin estländska motsvarighet, för att den ska kunna beakta informationen i sin inspektionsverksamhet. Det handlar exempelvis om att:

- Den finska myndigheten ska informera den estniska när den inte kan fortsätta en inspektion på egen hand men bedömer att informationen är nödvändig för den estniska myndigheten.
- Den finska myndigheten ska informera den estniska när estniska medborgare som är utstationerade i Finland är med om arbetsolyckor.
- Den estniska myndigheten har åtagit sig att överföra information som den bedömer vara viktig för sin finska motsvarighet.
- Upprätthålla kanaler för informationsöverföring i situationer när IMI-systemet, som beskrivs närmare nedan, inte är användbart, exempelvis för att informationen är fragmenterad.

---

<sup>7</sup> Social- och hälsovårdsministeriet leder arbetarskyddsförvaltningen (motsvarande ungefär Arbetsmiljöverket) i Finland. Deras roll och funktion beskrivs närmare i delegationens tidigare betänkande, se SOU 2023:8, s. 278 f.

Utbytet av information sker inte bara spontant för enskilda ärenden utan det sker även planmässigt. Två gånger om året överför den finska myndigheten alla inspektionsresultat som rör estniska företag till den estniska myndigheten.

I avtalet finns också bestämmelser om inspektionssamarbete. Den estniska myndigheten har åtagit sig att regelbundet skicka inspektörer till Finland för att undersöka förhållanden för estniska utstationerade arbetstagare, både gällande arbetsmiljö och arbetsrättsliga aspekter. Gemensamma besök ska genomföras både i syfte att utbyta kunskap och erfarenheter och i syfte att lösa fall som involverar utstationerade estniska medborgare i Finland. De estniska inspektörerna utför inte någon myndighetsutövning när de deltar. Vidare ska myndigheterna samarbeta i frågor om informationshöjande insatser, gällande rättigheter och skyldigheter, riktade till personer som utstationeras från Estland till Finland.

### 5.2.3 Östersjöstaternas råd arbetar mot människohandel

Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States, CBSS) är en samarbetsorganisation för staterna runt Östersjön. Rådet grundades 1992 för att främja demokratisk och ekonomisk utveckling. Östersjöstaternas råd består av Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Sverige och Tyskland, samt EU. Tidigare ingick även Ryssland i organisationen. Ett av syftena med Östersjöstaternas råd är att verka för att internationella överenskommelser, såsom Palermo-protokollet om människohandel, omsätts i handling.

Inom ramen för organisationen sker samarbete på expertnivå för att förhindra bland annat organiserad brottslighet och människohandel. Det finns en särskild arbetsgrupp som arbetar för att motverka alla former av människohandel och som bland annat fungerar som en brygga mellan aktörer på olika nivåer inom Östersjöregionen. Inom ramen för arbetet analyseras trender och behov som omsätts till åtgärder som är relevanta för hela regionen. Vidare tillhandahålls information och utbildning av yrkesverksamma som är involverade i arbetet mot människohandel i Östersjöregionen.

Jämställdhetsmyndigheten avslutade under 2022 ett samarbetsprojekt med Östersjöstaternas råd. Projektet har gått under namnet Cape (Competence building, Assistance provision and Prosecution

of labour Exploitation cases in the Baltic Sea Region). Målet med projektet har varit att öka myndigheters och yrkesverksammas kännedom om människohandel som äger rum på den svenska arbetsmarknaden och i Östersjöregionen. Projektet har resulterat i flera rapporter, varav en handlar särskilt om Sverige. I rapporten dras slutsatsen att det för svensk del kvarstår stora utmaningar i fråga om att bekämpa arbetskraftsexploatering, särskilt åtagandet att lagföra denna (se närmare i avsnitt 3.13).<sup>8</sup>

Jämställdhetsmyndigheten har under 2023 inlett ett nytt projekt tillsammans med Östersjöstaternas råd. Detta har fokus på arbetskraftsexploatering och inkluderar bland annat framtagandet av två forskningsstudier och utbildningar för personalen vid de sju nyinrättade regionala centren mot arbetslivskriminalitet (AKC) som beskrivs närmare i kapitel 3. Inom ramen för projektet anordnades under december 2023 även en stor internationell konferens med rubriken The European Forum against Human Trafficking For Forced Labour And Labour Exploitation.

### 5.3 Gränsöverskridande arbete på EU-nivå

I åiterrapporteringen från regeringsuppdraget om myndighetssamverkan anges att den internationella samverkan har stärkts under 2022, främst inom European Labour Authority (ELA), Europol och Empact.<sup>9</sup> Denna gränsöverskridande samverkan beskrivs närmare i detta avsnitt.

I sammanhanget bör även nämnas att det finns flera andra forum för samverkan inom EU som är relevanta i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det handlar exempelvis om EU:s byrå för straffrättsligt samarbete, Eurojust, som arbetar med de nationella myndigheterna för att bekämpa flera olika grova och komplexa gränsöverskridande brott där två eller fler länder är inblandade. Det handlar även till exempel om EU:s arbetsmiljöbyrå EU-OSHA, ett organ som bland annat sprider information om arbetsmiljöfrågor inom EU-länderna.<sup>10</sup> Det finns även samarbeten i förhållande till samordningen av de

<sup>8</sup> Johansson (2020).

<sup>9</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2023), s. 8.

<sup>10</sup> Den rättsliga grunden för byråns verksamhet är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/126 av den 16 januari 2019 om inrättande av Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-Osha) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2062/94. Myndigheten för arbetsmiljö-kunskap är kontaktpunkt för EU-OSHA i Sverige.



sociala trygghetssystemen som regleras i EU-förordning 883/2004.<sup>11</sup> Nationella rapportörer mot människohandel i samtliga EU:s medlemsstater samlas i nätverket Network of National rapporteurs or Equivalent mechanisms (NREM).

### 5.3.1 Samarbeten för brottsbekämpning inom Europol och Empact

#### Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning, Europol

Europol är Europeiska unionens byrå för brottsbekämpning. Europol inrättades 1995 men fick sin nuvarande form genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794, nedan kallad Europol-förordningen.<sup>12</sup> Enligt förordningen är byråns mål att stödja och stärka insatserna från brottsbekämpande myndigheter i EU:s medlemsstater. Vidare ska Europol stärka och stödja samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller att förebygga och bekämpa terrorism, allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater och former av brottslighet som påverkar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik. För att nå dessa mål fastslås i förordningen att Europol har vissa uppgifter, såsom att:

- Samla in, lagra, behandla, analysera och utbyta information, inbegripet kriminalunderrättelser.
- Samordna, organisera och genomföra utredningar och operativa insatser för att stödja och stärka insatser från medlemsstaternas behöriga myndigheter.

Europols arbete är i stor utsträckning inriktat på storskaliga kriminella nätverk och terroristnätverk och arbetet består vanligtvis av att hantera brott som kräver ett internationellt tillvägagångssätt och samarbete mellan flera länder, i och utanför EU. Beslutet om vilka brottsområden som ska prioriteras utformas av den europeiska sek-

---

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF.

torsövergripande plattformen mot brottshot, Empact, som beskrivs närmare nedan.<sup>13</sup>

Europols ledning utgörs dels av en styrelse bestående av representanter från alla medlemsstater och Europeiska kommissionen, dels av en verkställande direktör som assisteras av tre biträdande direktörer. Europol har cirka 1 400 anställda. Vid huvudkontoret, som ligger i Haag i Nederländerna, finns personal som är direkt anställd av Europol. Där arbetar också 264 särskilda sambandspersoner som är utsända av medlemsstaterna. Sambandspersonerna har till uppgift att praktiskt genomföra informations- och underrättelseutbytet mellan Europol och de nationella enheterna samt att samverka med Europols anställda i bland annat analysarbete.<sup>14</sup>

### *Sverige och Europol*

I varje medlemsstat finns det en nationell enhet som är kontaktpunkt och förbindelselänk mellan Europol och medlemsstaternas myndigheter. Chefen för den nationella enheten har också en formell roll i Europols interna verksamhet. I Sverige är Polismyndigheten nationell enhet.<sup>15</sup>

### **Empact-samarbetet mot organiserad och grov brottslighet**

Empact är en samarbetsform mot organiserad och grov brottslighet inom EU. Arbetet drivs av medlemsländerna och involverar många organ som arbetar tillsammans, framför allt brottsbekämpande myndigheter men även EU:s institutioner och byråer och offentliga och privata organisationer. Vidare involveras även länder utanför EU i arbetet när detta bedöms vara relevant. Arbetet omfattar både förebyggande och straffrättsliga åtgärder samt operativa och strategiska insatser. Samarbetet inom Empact följer fyraåriga cykler. I mars 2021 antog Europeiska unionens råd slutsatser om en permanent fortsättning av Empact som ett nyckelinstrument för operativt samarbete i arbetet mot organiserad och grov internationell brottslighet.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> <https://www.europol.europa.eu/about-europol:sv>. Hämtad 2023-09-03.

<sup>14</sup> Prop. 2016/17:139 s. 79 f.

<sup>15</sup> Förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

<sup>16</sup> Europeiska unionens råd (2021a).

Medlemsländerna har fastställt tio prioriterade arbetsområden på grundval av EU:s hotbilda-bedomning avseende grov och organiserad brottslighet 2021 som lagts fram av Europol. Ett av de prioriterade områdena är människohandel.<sup>17</sup>

### *Sverige och Empact*

Vid Polismyndigheten finns en nationell koordinator som samordnar svenska brottsbekämpande myndigheters deltagande i Empact. Utöver Polismyndigheten deltar även Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten i samarbetet.

### *Sverige har deltagit i gemensamma insatser samordnade av Empact under ledning av Europol*

Under 2023 deltog flera av de samverkande myndigheterna och regionkoordinatorer mot människohandel vid två så kallade Joint Action Days (JAD), Insatserna skedde samtidigt i fem länder och var samordnade av Empact och Europol. En gemensam kommunikationskanal var upprättad för kontakt i realtid mellan länderna. Vid insatsen under våren 2023 genomfördes inspektioner inom transport, logistik, byggsektorn, jordbruk, restaurang samt skönhetsalonger. För svensk del kontrollerades 135 olika platser. Myndigheterna rapporterar några exempel på vad inspektionerna resulterade i. Vid en inspektion av en restaurang utdömde Arbetsmiljöverket en sanktionsavgift och två anmälningar upprättades för brott mot utlänningslagen (2005:716). Vid inspektion av ett slakteri inledde Arbetsmiljöverket utredning av ett flertal felaktiga utstationeringar. Kontroller vid olika grönsaksodlingar ledde till anmälningar om brott mot utlänningslagen och bland annat utdömdes vite av Arbetsmiljöverket.<sup>18</sup>

Vid JAD-insatsen under hösten 2023 genomfördes 1 616 fysiska kontroller inom de gröna näringarna, såsom jord- och skogsbruk. Totalt inom insatsen, det vill säga för hela Europol, kunde 38 personer gripas för misstänkt människoexploatering och 1 583 miss-

---

<sup>17</sup> Europeiska unionens råd (2021b).

<sup>18</sup> <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2023/juli/europolinsats-mot-arbetslivskriminalitet/>. Hämtad 2023-12-05.

tänkta brottsoffer identifierades. För svensk del blev resultatet att Migrationsverket inledde 50 efterkontrollsärenden av givna tillstånd.<sup>19</sup>

Totalt vid Impact-insatser i Sverige under 2022 har 4 anmälningar om människohandel upprättats och 41 potentiella människohandelsoffer identifierats.<sup>20</sup>

### 5.3.2 Europeiska arbetsmyndigheten, ELA

År 2019 inrättades Europeiska arbetsmyndigheten (ELA).<sup>21</sup> I detta betänkande används denna förkortning för att benämna myndigheten, och ELA-förordningen används som en benämning av förordning (EU) 2019/1149.<sup>22</sup> Myndigheten inrättades i syfte att bistå medlemsstaterna i att tillämpa unionsrätten i fråga om arbetskraftens rörlighet och samordningen av de sociala trygghetssystemen inom unionen.<sup>23</sup> Avsikten med ELA-förordningen är inte att skapa några nya rättigheter och skyldigheter. Exempelvis finns bestämmelser om arrangemang för hur inspektioner kan samordnas, men de lagliga grunderna för att genomföra själva inspektionerna återfinns i andra rättsakter.

ELA har sitt säte i Bratislava och ska efter en uppbyggnadsfas vara i full drift under 2024. Arbetsmiljöverket har till uppgift att ansvara för samordning av frågor som omfattas av ELA-förordningen och som är av betydelse för flera myndigheter eller arbetsmarknadens parter.<sup>24</sup>

#### ELA:s verksamhetsområde

ELA:s verksamhetsområde är avgränsat men omfattande. Området har preciserats till att omfatta ett antal unionsrättsakter, vilka specificeras i artikel 1.4 i ELA-förordningen. Sammanfattningsvis kan det sägas att det är de unionsrättsakter som rör gränsöverskridande arbets-

---

<sup>19</sup> <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2023/oktober/over-1600-kontroller-i-krafttag-mot-arbetskraftsexploatering/>. Hämtad 2023-12-05.

<sup>20</sup> Polismyndigheten (2022), s. 32.

<sup>21</sup> Förordning (EU) 2019/1149 om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten.

<sup>22</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1149 av den 20 juni 2019 om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten, om ändring av förordningarna (EG) nr 883/2004, (EU) nr 492/2011 och (EU) 2016/589 och om upphävande av beslut (EU) 2016/344.

<sup>23</sup> Artikel 1.2 i ELA-förordningen.

<sup>24</sup> 2 § 9 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

kraftsrörlighet, utstationering av arbetstagare och samordning av sociala trygghetssystem. Till ELA:s verksamhetsområde hör även medlemsstaternas samarbete för att bekämpa odeklarerat arbete. För denna del av verksamhetsområdet finns ingen annan rättsakt än ELA-förordningen.

### **ELA:s uppgifter**

Inom ramen för det angivna verksamhetsområdet ska ELA, enligt artikel 4 i ELA-förordningen, arbeta med bland annat följande uppgifter:

- Underlätta tillgången till information och samordna Eures (det europeiska nätverket för arbetsförmedlingar).
- Underlätta samarbetet och utbytet av information mellan medlemsstaterna i syfte att underlätta en konsekvent, ändamålsenlig och effektiv tillämpning och efterlevnad av relevant unionsrätt.
- Samordna och stödja samordnade och gemensamma inspektioner.
- Utföra analyser och riskbedömningar när det gäller arbetskraftens rörlighet över gränserna.
- Stödja medlemsstaterna när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete.
- Medla i tvister mellan medlemsstater som rör tillämpningen av relevant unionsrätt.

### **Kompletterande åtgärder i Sverige**

Regeringen har beslutat om en förordning med kompletterande bestämmelser för att ELA ska fungera tillfredsställande i Sverige.<sup>25</sup> Förordningen innebär att myndigheterna, inom sina verksamhetsområden, har en allmän behörighet att samverka med ELA. Ett antal utpekade myndigheter får även samverka med ELA i fråga om samarbete och utbyte av information och när det gäller samordnade och gemensamma inspektioner. I fråga om information gäller detta exem-

---

<sup>25</sup> Förordningen (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten.

pelvis Arbetsmiljöverket, som förbindelsekontor och behörig myndighet i fråga om utstationering och Transportstyrelsen som samordnande organ för kör- och vilotider. Frågan om inspektioner berörs närmare nedan.

Vidare har Arbetsmiljöverket, genom en instruktionsändring, fått ett samordnande ansvar i frågor som omfattas av ELA-förordningen och som är av betydelse för flera myndigheter.<sup>26</sup> Arbetsmiljöverket har även fått uppgiften att fortsätta representera Sverige i Europeiskt forum mot odeklarerat arbete.<sup>27</sup>

### Europeiskt forum mot odeklarerat arbete

År 2016 inrättades ett europeiskt forum för att förbättra medlemsstaternas samarbete när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete.<sup>28</sup> Forumet är numera införlivat som en permanent arbetsgrupp inom ELA.<sup>29</sup> Forumet ska enligt artikel 12.1 i ELA-förordningen bland annat stärka samarbetet mellan medlemsstaternas berörda myndigheter och andra aktörer för att på ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt bekämpa odeklarerat arbete samt exempelvis ta fram riktlinjer om inspektioner. Vidare anges i artikel 12.2 att forumet ska uppmuntra utbyte av bästa praxis och information, uppmuntra och underlätta innovativa tillvägagångssätt för effektivt och ändamålsenligt gränsöverskridande samarbete och utvärdera erfarenheter. Forumet består av representanter från medlemsstaterna, EU-kommissionen och arbetsmarknadens parter på europeisk nivå. Som nämnts ovan har Arbetsmiljöverket till uppgift att representera Sverige i forumet, inbegripet att på nationell nivå samordna arbetet med berörda myndigheter och med arbetsmarknadens parter.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> 2 § 9 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

<sup>27</sup> 2 § 10 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

<sup>28</sup> Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2016/344 om inrättande av ett europeiskt forum för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete.

<sup>29</sup> Artikel 16.2 i ELA-förordningen.

<sup>30</sup> 2 § 10 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

## Samordnande och stödjande av inspektioner

I ELA-förordningen finns, som nämnts ovan, bestämmelser om att ELA kan samordna och stödja inspektioner.<sup>31</sup> Samordnade inspektioner utförs samtidigt i två eller flera medlemsstater där varje nationell myndighet är verksam på sitt eget territorium. Gemensamma inspektioner utförs i en medlemsstat med deltagande av de nationella myndigheterna i en eller flera andra medlemsstater.

Dessa former av inspektioner kan ske på begäran från en enskild medlemsstat, på förslag av myndigheten själv, eller efter en anmälan från arbetsmarknadens parter på nationell nivå. Inspektionerna ska ske enligt en överenskommelse mellan de berörda medlemsstaterna och ELA. Av villkoren ska bland annat framgå inspektionens omfattning och syfte samt, när det är aktuellt, eventuella arrangemang om deltagande av ELA:s personal i inspektionen.<sup>32</sup> Inspektionerna ska utföras i enlighet med lagstiftning eller praxis i de medlemsstater där inspektionerna sker.<sup>33</sup> I det fall personal från en utländsk myndighet eller från ELA närvarar vid en inspektion i Sverige gör de det som observatörer.<sup>34</sup>

I artikel 8.1 i ELA-förordningen fastslås att ELA kan samordna och stödja dessa former av inspektioner på de områden som omfattas av ELA:s behörighet. De svenska myndigheter som berörs är därför i stor utsträckning Arbetsmiljöverket och Transportstyrelsen.<sup>35</sup> Även om andra myndigheter kan beröras är det endast dessa två som har mandat att begära stöd från ELA, samtycka till initiativ från andra länder eller ELA samt att för statens räkning ingå inspektionsöverenskommelser.<sup>36</sup> Om de frågeområden som är aktuella inom en inspektion ligger utanför dessa myndigheters ansvarsområden ska den myndighet som ansvarar för den specifika frågan involveras. Arbetsmiljöverket respektive Transportstyrelsen behöver dock i sådana

---

<sup>31</sup> Artiklarna 8 och 9.

<sup>32</sup> I det fall personal från en utländsk myndighet eller från ELA närvarar vid en inspektion i Sverige gör de det som observatörer, vilket framgår av 5 § förordningen (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten.

<sup>33</sup> Artikel 9.2.

<sup>34</sup> 5 § förordningen (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten.

<sup>35</sup> Se vidare i Ds 2021:4, s. 88.

<sup>36</sup> 4 § förordningen (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten. Se vidare Ds 2021:4, s. 89.

situationer vara den sammanhållande kontaktpunkten gentemot ELA och behöriga myndigheter i andra medlemsstater.<sup>37</sup>

### *Aktuellt gällande ELA-inspektioner och samarbete med andra EU-institutioner*

Under 2022 samordnade eller stöttade ELA 33 inspektioner. 23 av dessa genomfördes i samband med gemensamma kampanjer med andra aktörer såsom Europol. Majoriteten av inspektionerna ägde rum inom den internationella transportsektorn. 25 länder deltog i minst en ELA-inspektion och 14 länder var värdar för sådana. ELA bedömer att minst 2 793 arbetstagare på något sätt påverkats direkt av dessa inspektioner, varav 1 421 inom transportsektorn och 1 100 inom byggbranschen.<sup>38</sup>

ELA samarbetar även med andra EU-institutioner gällande inspektioner. Detta gäller i första hand Europol och EU-OSHA. Samarbetet med Europol sker bland annat i situationer där det misstänks föreliggande arbetskraftsexploatering eller människohandel. Samarbete med EU-OSHA rör bristande efterlevnad av arbetsmiljöregler, främst inom sektorer med höga nivåer av arbetsrelaterade olyckor.<sup>39</sup>

### *Exempel på gränsöverskridande inspektioner*

Exempel på gränsöverskridande inspektioner som genomförts med hjälp av ELA är de som vid några tillfällen under 2022 ägt rum i det gränsområdet mellan Tyskland och Nederländerna, med deltagande myndigheter från flera länder. ELA bedömer att tusentals arbetstagare utnyttjas strukturerat i regionen. Det handlar ofta om bemanningsföretag etablerade i Nederländerna som, med falska löften, rekryterar bemanningsanställda från sydöstra Europa till köttindustrin.<sup>40</sup>

Vid en sådan inspektion, som ägde rum under hösten 2022, deltog fler än 100 inspektörer från tyska, nederländska och rumänska myn-

<sup>37</sup> 5 § förordningen (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten. Se vidare Ds 2021:4, s. 91.

<sup>38</sup> ELA (2022).

<sup>39</sup> ELA (2022).

<sup>40</sup> <https://www.ela.europa.eu/en/news/labour-exploitation-meat-industry-revealed-cross-border-inspections>. Hämtad 2023-12-05.



digheter. Det som undersöktes var arbets- och levnadsförhållandena för rumänska arbetstagare som jobbade inom köttindustrin i Nederländerna och som inhystes i Tyskland, precis på andra sidan gränsen. Inspektionen inleddes med att den tyska bostadsmyndigheten och myndigheten ansvarig för brandskydd inspekterade hälso- och säkerhetsförhållandena i 42 boenden. 150 hyresgäster intervjuades. Det identifierades 30 oegentligheter relaterade till brandskyddsbrister, samt avsaknad av el, stor nedskräpning och mögel i lägenheter där även barn bodde. Samtidigt informerade de nederländska och rumänska motsvarigheterna till Arbetsmiljöverket 68 arbetare om deras rättigheter. Dagarna därefter fortsatte myndigheterna med att inspektera bemanningsföretag i Nederländerna.

Liknande typer av gränsöverskridande inspektionssamarbeten har genomförts vid ett flertal tillfällen. I många fall har det uppdagats att det olovligen dragits belopp, ofta i storleksordningen 400 euro per månad, från arbetstagarnas löner för hyra av en säng eller madrass som delades med flera andra i undermåliga bostäder. Den tyska åklagarmyndigheten har inlett flera straffrättsliga förfaranden till följd av inspektionerna. ELA förefaller ha underlättat samarbetet mellan de inblandade myndigheterna och möjliggjort att inspektörer från Rumänien kunde delta i inspektionerna på plats.<sup>41</sup>

### *Sveriges deltagande i inspektionssamarbeten inom ELA*

Sveriges deltagande i inspektionssamarbeten inom ELA har varit mycket begränsat. Den enda myndighet som har deltagit är Transportstyrelsen, som har deltagit som observatör vid tre tillfällen (i Kroatien, Finland och Belgien). Hittills har samarbetena handlat om erfarenhetsutbyte. Delegationen har fått bilden att det inom Transportstyrelsen finns en vilja att utveckla samarbetena till att även omfatta konkreta ärenden, eftersom det skulle kunna bidra till bättre inspektioner av bland annat den gränsöverskridande vägtrafiken.

Såsom redovisats ovan finns exempel på framgångsrika gränsöverskridande inspektioner som genomförts med hjälp av ELA. I det fallet som nämndes handlade det om arbetstagare som rekryterats från sydöstra Europa till den nederländska köttindustrin, för att där

---

<sup>41</sup> <https://www.ela.europa.eu/en/news/labour-exploitation-meat-industry-revealed-cross-border-inspections>. Hämtad 2023-12-05.

inte få de boende- och arbetsförhållanden som avtalats. Liknande situationer, där arbetstagare från andra länder rekryteras med falska löften och exempelvis hamnar i skuld till arbetsgivare, förekommer även i Sverige. Detta framgår bland annat av den gemensamma lägesbild som har publicerats av myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet och uppmärksammas även av Utredningen om arbetskraftsinvandring (SOU 2021:88).<sup>42</sup> Delegationen har fått intrycket att det inom en del svenska myndigheter, däribland Polismyndigheten, finns en uppfattning om att arbetet i flera av dessa fall skulle kunna underlättas om utländska inspektörer deltog som observatörer i större utsträckning, tillsammans med ett förbättrat informationsutbyte. Förhoppningen är att ett sådant utbyte skulle kunna bidra till att överbrygga språkutmaningar och underlätta utredningen, exempelvis i fråga om att skapa förståelse för hur och varför vissa personer har hamnat på en viss arbetsplats.

Det förefaller dock finnas vissa utmaningar för Arbetsmiljöverkets del. I 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160) anges att Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över arbetsmiljölagen. I 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen anges vidare att myndigheten ska ges tillträde till arbetsställe för denna tillsyn. Arbetsmiljöverkets uppfattning är dock att myndigheten är förhindrad att låta inspektörer från andra länder delta vid tillsyn som inte har anmälts på förhand.

Samtidigt fullgör Arbetsmiljöverket, i fråga om utstationering, funktionen som behörig myndighet gällande bistånd i form av bland annat inspektioner (26 och 27 §§ lagen [1999:678] om utstationering av arbetstagare). Vad gäller inspektionssamarbete inom ramen för ELA har Arbetsmiljöverket vidare getts behörighet att sluta inspektionsöverenskommelser, enligt 4 § förordningen (2021:565) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten. I 5 § samma förordning förtydligas att i det fall personal från en utländsk myndighet eller från ELA närvarar vid en inspektion gör de det som observatörer.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Arbetsmiljöverket m.fl. (2022b), s. 6. och 22, och SOU 2021:88, s. 12.

<sup>43</sup> 4 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten. Se vidare i Ds 2021:4, s. 89.

## Informationssystemet för den inre marknaden, IMI

Informationssystemet för den inre marknaden (IMI) är en programvara som har utvecklats av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna, i syfte att bistå medlemsstaterna vid den praktiska tillämpningen av de krav på informationsutbyte som fastställs i unionsakter. Detta gäller exempelvis administrativt samarbete i frågor om utstationering, vilket ryms inom ELA:s verksamhetsområde.<sup>44</sup> IMI fungerar som ett verktyg för informationsutbyte som annars skulle ske med andra medel, såsom e-post. IMI regleras genom förordningen (EU) 1024/2012, som fastställer gemensamma regler för kommunikationskanalen.<sup>45</sup> Kommerskollegium har utsetts till nationell IMI-samordnare i Sverige.<sup>46</sup>

Det är endast behöriga myndigheter som kan använda IMI-systemet. Behörig myndighet är enligt artikel 5 f i IMI-förordningen varje organ som är inrättat på nationell, regional eller lokal nivå och som har registrerats i IMI med specifikt ansvar kopplat till ett visst direktiv.

IMI ska särskilt hjälpa de behöriga myndigheterna att identifiera motsvarande myndigheter i andra medlemsstater, att hantera informationsutbytet, inklusive personuppgifter, och att undanröja språkbarriärer.<sup>47</sup>

Gällande utstationeringsfrågor är Arbetsmiljöverket behörig myndighet. Under 2022 tog Arbetsmiljöverket emot 12 förfrågningar genom IMI-systemet och skickade själva ut 18 förfrågningar. De förfrågningar som myndigheten skickade ut handlade oftast om att den begärde kompletterande information om företag i utstationeringsärenden. De förfrågningar som myndigheten tog emot handlade ofta om företag från Sverige som utstationerar arbetstagare till andra länder, där den utländska myndigheten vill veta om företagen är lagligen etablerade i Sverige eller inte. Arbetsmiljöverket skickade vidare tre varningar till andra EU-länder genom IMI. Varningarna innehöll information om företag som inte följer de lagar och regler som gäller

<sup>44</sup> Artikel 21 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU 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.

<sup>45</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 av den 25 oktober 2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen).

<sup>46</sup> 9 § 6 förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

<sup>47</sup> Skäl 2 i IMI-förordningen.

vid utstationering. Inga varningar kom till Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverket tog emot en begäran om inspektion.<sup>48</sup>

ELA har sedan 2022 ett program för ömsesidigt lärande och förståelse (IMI-PROVE), där medlemsstaterna har ett forum för utbyte i syfte att stärka samarbetet och ömsesidigt bistånd genom att stimulera en mer effektiv användning av IMI i frågor om utstationering och vägtransporter.

#### 5.4 Det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet bör fördjupas

**Delegationens bedömning:** Det finns anledning att fördjupa det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet.

**Skälen för delegationens bedömning:** Arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som är internationellt till sin natur, både såtillvida att det kan observeras i många olika länder, genom att det ofta förekommer att utländska arbetstagare utnyttjas och eftersom nätverk som ligger bakom arbetslivskriminalitet kan ha kopplingar till andra länder. Detta gör att det i vissa fall kan finnas behov av internationellt samarbete mellan myndigheter i syfte att motverka gränsöverskridande arbetslivskriminalitet, vilket även framgår av delegationens direktiv. I dag sker ett sådant samarbete inom flera olika forum på både nordisk, nordisk-baltisk och EU-nivå.

Delegationen har fått bilden att det inom flera myndigheter, särskilt inom Polismyndigheten, finns ett stort intresse av att utveckla deltagandet i gränsöverskridande samarbeten, både när det gäller inspektioner och mer strategiska frågor såsom att kartlägga de aktörer och förfaranden som är mest systemhotande. Polismyndigheten bedömer att de som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet på ett systematiskt vis ofta har omfattande nätverk utomlands och att dessa aktörer har betydligt större förmågor än myndigheterna att agera gränsöverskridande. Polismyndigheten har särskilt framfört att Sveriges samverkan med Europol och i Empact är viktig för att upptäcka människohandel och relaterad brottslighet.<sup>49</sup> Ett positivt exempel är de insatser inom den svenska bärbranschen som har samordnats av Empact.

<sup>48</sup> Arbetsmiljöverket (2023a), s. 8.

<sup>49</sup> Polismyndigheten (2022), s. 32.

Delegationens bild är att det även inom Arbetsmiljöverket finns ett intresse av att utveckla det gränsöverskridande samarbetet. Inom Arbetsmiljöverket har dock delegationen fått intrycket av att det till viss del råder delade meningar om i vilken grad det är relevant att stärka myndighetens förmåga i detta avseende. Ett perspektiv är att detta är av stor betydelse, särskilt i komplexa ärenden, medan ett annat perspektiv som har lyfts fram är att samverkan först behöver komma längre i Sverige innan det är av intresse att bredda den utanför Sveriges gränser.

Till viss del är de möjligheter till samarbete över landsgränser när det gäller bland annat informationsutbyte och gemensamma inspektioner outnyttjade för svensk del. Delegationen bedömer att det finns utrymme att fördjupa det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det kan bland annat handla om att i större utsträckning delta i de forum som redan är etablerade, såsom inom ELA och Empact. Detta skulle på det strategiska planet exempelvis kunna handla om att fler myndigheter blir mer involverade i det arbete som pågår inom Europeiskt forum mot odeklarerat arbete, och på det operativa planet handla om att Sverige ytterligare utforskar de möjligheter som finns till gränsöverskridande inspektionssamarbeten.

Delegationen gör i avsnitt 3.18.6 bedömningen att regeringen bör besluta om ett nytt uppdrag för samverkan. I ett sådant uppdrag bör det tydliggöras att det finns anledning för myndigheterna att fördjupa det gränsöverskridande samarbetet i de fall detta kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet i Sverige.



# 6 Arbetet mot arbetskraftsexploatering i Belgien

## 6.1 Inledning

### 6.1.1 Delegationens uppdrag

I de kommittédirektiv som styr delegationens arbete anges att arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som är internationellt till sin natur, såtillvida att det kan observeras i många olika länder, genom att det ofta förekommer att utländska arbetstagare utnyttjas, och eftersom nätverk som ligger bakom arbetslivskriminalitet kan ha kopplingar till andra länder. Olika länder har delvis olika arbets sätt och verktyg i bekämpandet av arbetslivskriminalitet och det finns också olika styrkor i olika länders arbete. 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.<sup>1</sup>

Delegationens arbete med att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser i andra länder ska redovisas årligen med start 2023. Delegationen redovisade i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) bland annat lärdomar från arbetet mot arbetskriminalitet i Norge. Vidare redovisade delegationen bland annat lärdomar från Danmark och Finland i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8).

Delegationen har för denna delredovisning valt att fortsätta detta arbete med att undersöka dels gränsöverskridande arbetssätt och insatser inom EU och EES, på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå, vilket redovisas i kapitel 5, dels arbetet i Belgien vilket redovisas i

---

<sup>1</sup> Dir. 2021:74, s. 4 f.

detta kapitel. I detta kapitel tecknas inte en heltäckande bild av Belgiens arbete mot arbetslivskriminalitet, utan vi redogör för den del av arbetet som handlar om arbetskraftsexploatering, då det finns skäl att tro att Belgien är särskilt framgångsrikt i detta arbete.

### 6.1.2 Ett arbete som kommit långt och pågått i över 30 år

Belgien har av Internationella arbetsorganisationen (ILO) pekats ut som ett av de länder som har kommit längst, både globalt och inom EU, i arbetet med åtgärder mot människohandel för arbetskraftsexploatering.<sup>2</sup> Det finns inte en enskild förklaring till detta, men det kan konstateras att det under en lång tid har bedrivits ett aktivt och målinriktat arbete i Belgien för att komma till rätta med denna problematik. Delegationens bild är att arbetet tog särskild fart i början av 1990-talet, även om det har pågått längre än så. Detta dels med anledning av publiceringen av en reportagebok som gjorde att frågan hamnade högt på den politiska dagordningen, dels med anledning av att en parlamentarisk kommitté om människohandel tillsattes vid denna tidpunkt, vilket ledde till att flera åtgärder vidtogs.<sup>3</sup> År 1994 etablerades ett första särskilt mottagningscenter för människohandelsoffer, något som har haft stor betydelse i Belgiens arbete mot arbetskraftsexploatering. Detta beskrivs närmare i avsnitt 6.6.1.

### 6.1.3 Begreppet arbetskraftsexploatering

Arbetskraftsexploatering är inte en brottsrubricering och används här, på samma sätt som i delegationens tidigare delbetänkanden, som samlingsbegrepp för förfaranden som innebär exploatering av arbetskraft. De gärningar som det handlar om har i Sverige kriminaliserats i första hand genom brotten människoexploatering och människohandel för tvångsarbete. Det belgiska brottet människohandel har ett något vidare tillämpningsområde än det svenska brottet människohandel.

---

<sup>2</sup> ILO (2021a).

<sup>3</sup> Stoop (1994).



### 6.1.4 Institutionella skillnader mellan Belgien och Sverige

Det finns flera styrkor i det belgiska arbetet mot exploatering av arbetskraft. Även om det går att dra lärdomar av detta så finns det vissa skillnader mellan länderna som gör att en del arbetssätt skulle kräva mycket långtgående förändringar om de skulle överföras direkt till Sverige. Exempelvis finns det i Belgien straffrättsliga bestämmelser för mycket av det som i Sverige är civilrättsligt reglerat.<sup>4</sup> Bestämmelser om arbetstid, arbetsmiljö och arbetsvillkor återfinns i högre utsträckning i straffrätten än i civilrätten. En del av detta regleras i den belgiska sociala brottsbalken. Flera olika myndigheter, varav fem på federal nivå, ansvarar för tillsyn av olika delar av den och övriga lagar på området. Bland dessa myndigheter finns den belgiska mot-svarigheten till Arbetsmiljöverket, som exempelvis ansvarar för att kontrollera om arbetsgivare betalar den lagstadgade minimilönen. Någon lagreglering om minimilöner finns inte i Sverige och inte heller några myndighetskontroller på området.

En annan viktig skillnad är att brottet människohandel i Belgien har ett bredare tillämpningsområde än vad som är fallet i Sverige. Det är troligt att en del gärningar som omfattas av brottet människo-exploatering i Sverige skulle utgöra människohandel i Belgien.

### 6.1.5 Antalet offer som fått stöd och fällande domar

Det finns inte en enskild siffra som kan beskriva omfattningen av problematiken med arbetskraftsexploatering i Belgien. Något kan dock sägas. Antalet fällande domar för människohandel är klart över 100 per år. År 2021 var antalet fällande domar 114. Detta gäller de domar som har vunnit laga kraft, det vill säga som inte går att överklaga. Majoriteten av de fällande domarna har gällt exploatering av arbetskraft. I 90 procent av dessa fall har påföljden blivit fängelse i kombination med böter.<sup>5</sup> Som jämförelse kan nämnas att det i Sverige lagfördes fyra personer för människohandel 2021, (en i tingsrätten och tre i hovrätten), varav inget fall gällde exploatering av arbetskraft.<sup>6</sup> Vi har ingen anledning att tro att arbetskraftsexploatering är väsent-

---

<sup>4</sup> Civilrätt är den del av juridiken som berör förhållanden mellan privata rättssubjekt exempelvis mellan privatpersoner och juridiska personer såsom aktiebolag.

<sup>5</sup> Myria (2023), s. 117.

<sup>6</sup> Polismyndigheten (2022).

ligt mindre vanligt i Sverige än i Belgien.<sup>7</sup> Länderna har dessutom liknande befolkningsstorlek.

Det finns även statistik över antalet människohandelsoffer som har fått stöd från de specialiserade mottagningscentren i Belgien. Under de senaste tio åren är det 766 offer för arbetskraftsexploatering och 477 offer för sexuell exploatering (se vidare avsnitt 6.2.4).

## **6.2 Hur arbetet mot arbetskraftsexploatering är organiserat**

### **6.2.1 Interdepartementalt forum samordnar arbetet mot människohandel**

Arbetet mot människohandel samordnas av ett så kallat interdepartementalt forum. Detta leds av Justitiedepartementet och möts två gånger om året. Forumet har drygt 30 medlemmar där huvudaktörerna i arbetet är representerade. Det handlar om representanter från departement, myndigheter och om andra relevanta aktörer såsom de specialiserade mottagningscentren. Under forumet finns ett verkställande organ, som kallas forumets byrå, som möts ungefär en gång i månaden.<sup>8</sup> Den nationella rapportören i människohandelsfrågor, Myria, se avsnitt 6.2.2, utgör byråns sekretariat.

Det interdepartementala forumet har antagit fyra handlingsplaner för arbetet mot människohandel. Forumet och byrån arbetar även med att bereda och utvärdera lagstiftning och beslut på området, exempelvis har byrån fyllt en viktig funktion i framtagandet av ett cirkulär som bland annat beskriver ansvarsfördelningen för myndigheterna på området. I Sverige motsvaras cirkuläret delvis av uppdraget om varaktig myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet och delvis av Manual vid misstanke om människohandel som tillhandahålls av Jämställdhetsmyndigheten.<sup>9</sup> En viktig skillnad är dock att manualen endast fokuserar på stöd- och skyddsprocessen och inte är beslutad av regeringen utan är framtagen av de berörda myndigheterna själva.

Vid sidan av forumet och byrån finns även en funktion som kallas för operativ koordinator. Det är en funktion som inrättades under

---

<sup>7</sup> Delegationen har studerat omfattningen av arbetslivskriminalitet i ett tidigare betänkande, SOU 2023:8.

<sup>8</sup> Kingdom of Belgium (2021), s. 14.

<sup>9</sup> Regeringsbeslut A2022/00333 och <https://nspm.jamstalldetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/manual-vid-misstanke-om-manniskohandel/>. Hämtad 2024-01-10.

sommaren 2023 efter att ett stort antal människohandelsoffer påträffats vid ett och samma tillfälle. Syftet är att den operativa koordinatören ska kunna bidra till att hantera stora, akuta, situationer där platserna på mottagningscentren inte räcker till.

## 6.2.2 Centrala aktörer i myndighetssamverkan mot arbetskraftsexploatering

I ett cirkulär om myndighetssamverkan beskrivs uppgifterna och ansvarsfördelningen för respektive myndighet i arbetet mot arbetskraftsexploatering.<sup>10</sup> I cirkuläret beskrivs bland annat processen för identifiering av offer, vilken information som ska lämnas till förmodade offer, de specialiserade centrens roll och reglerna om reflektionsperiod och uppehållstillstånd. Nedan beskrivs några av de viktigaste aktörerna som ingår i arbetet.

### En specialiserad inspektionsenhet mot människohandel

Flera av de uppgifter som i Sverige utförs av bland annat Arbetsmiljöverket, arbetsmarknadens parter och av Polismyndigheten utförs i Belgien av de fem federala social- och arbetsskyddsmyndigheterna. Myndigheterna har några gemensamma uppgifter, bland annat relaterat till odeklarerat arbete och utstationering. Andra uppgifter är specifika för respektive myndighet, såsom kontroll av minimilöner, vilket är en uppgift för arbetsskyddsmyndigheten.<sup>11</sup> Inspektörerna på myndigheterna har alltid som uppgift att identifiera potentiella offer för människohandel och en skyldighet att informera dem om deras rättigheter och att kontakta specialiserade åklagare och de specialiserade mottagningscentren för att kunna hänvisa offren dit. De ska också se till att migrationsmyndigheten informeras när det rör sig om tredjelandsmedborgare.

Socialskyddsmyndigheten<sup>12</sup> har ett särskilt uppdrag relaterat till människohandel för arbetskraftsexploatering. Inom myndigheten finns en enhet där 40–50 specialiserade inspektörer (av totalt cirka 400 inspektörer på myndigheten) indelade i tio geografiska om-

<sup>10</sup> Circular of 23 December 2016 relating to the implementation of a multidisciplinary cooperation concerning victims of human trafficking.

<sup>11</sup> Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid.

<sup>12</sup> Rijksdienst Voor Sociale Zekerheid.

råden, arbetar uteslutande med att upptäcka och utreda människohandel och illegala anställningar. De huvudsakliga arbetsuppgifterna för dessa inspektörer är att genomföra inspektioner och att hänvisa förmodade människohandelsoffer till de specialiserade mottagningscentren. Inspektörerna gör också förundersökningar med målet att utreda vem som kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga bevis för att väcka åtal. Utredningen överlämnas sedan till åklagare.

### Specialiserade åklagare

I Belgien handläggs ärenden om arbetskraftsexploatering av åklagare som är särskilt specialiserade på detta. Minst en sådan specialiserad åklagare finns på varje åklagarkammare. De huvudsakliga anledningarna till specialiseringen är att den typen av brottslighet är särskilt komplex och tidskrävande att utreda, vilket innebär att man har bedömt att åklagarna måste vara frånskilda andra brådskande mål. Något som underlättar arbetet för de specialiserade åklagarna är det belgiska systemet med en straffrätt som är mer omfattande än den svenska. Om det i en utredning om människohandel visar sig att det inte är möjligt att åtala för detta så kan det i stället vara möjligt att åtala för ett annat brott till följd av exempelvis illegalt långa arbetsdagar eller uteblivna löneutbetalningar. Även om det inte finns en motsvarande specialisering inom den svenska Åklagarmyndigheten kan det nämnas att människohandel, och inom kort även människoexploatering, i Sverige handläggs av åklagare på Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet, RIO, där det finns specialistkompetens bland annat avseende organiserad och gränsöverskridande brottslighet.

### Den nationella rapportören, Myria

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.<sup>13</sup> I Belgien upprätthålls denna funktion av Myria, en offentlig insti-

<sup>13</sup> Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 29 och 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.

tution som är fristående från både det operativa och politiska arbetet mot människohandel. Myria har även två andra uppgifter: att säkerställa migranternas rättigheter och att informera myndigheterna om migrationsflöden. 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 nära samarbete med relevanta organisationer i civilsamhället och myndigheter. Varje år utarbetas en omfattande rapport där arbetet mot människohandel utvärderas och förbättringsförslag riktas till regeringen och parlamentet. Som nämns i avsnitt 6.2.1 utgör Myria även sekretariat för det interdepartementala samordningsforumet. Myria kan vidare som part föra talan för en enskild i straffrättsliga processer om människohandel. Myria har även i en del fall möjlighet att, som ombud, företräda tredjelandsmedborgare som inte har fått den lön de har rätt till. Detta beskrivs närmare i avsnitt 6.7.1.

## De specialiserade mottagningscentren

Stödet och skyddet av människohandelsoffer utgår i Belgien från specialiserade mottagningscenter. Det finns tre sådana center, i tre olika städer. Dessa beskrivs närmare i avsnitt 6.6.1.

## 6.3 En nationell handlingsplan mot människohandel

### 6.3.1 Handlingsplanen för 2021–2025

I juni 2021 antog den interdepartementala forumet en handlingsplan med åtgärder mot människohandel för alla ändamål.<sup>14</sup> Detta är den fjärde handlingsplanen i sitt slag (den första beslutades 2008). Nedan redogörs kortfattat för handlingsplanens huvudområden.

### Optimerad lagstiftning och en effektiv tillämpning

Till följd av den föregående handlingsplanen, som gällde för åren 2015–2019, genomfördes ett antal lagändringar, bland annat i syfte att säkerställa efterlevnaden av EU:s direktiv om förebyggande och

---

<sup>14</sup> Belgiska regeringen (2021).

bekämpande av människohandel.<sup>15</sup> Exempelvis infördes en bestämmelse som uttryckligen säkerställer att myndigheterna har befogenhet att avstå från att lagföra människohandelsoffer för deras deltagande i brottslig verksamhet, se avsnitt 6.4.2. En del i strategin handlar därför om att på olika sätt tillse att de nya bestämmelserna får effekt. Det handlar bland annat om att säkerställa att myndigheterna har tillräckliga resurser.

### **Säkerställa utbildning för både specialister och andra aktörer**

Till följd av tidigare handlingsplaner har det genomförts flera utbildningar för aktörer som arbetar med att motverka människohandel. Detta arbete ska fortsätta med olika typer av utbildningar, beroende av specialiseringsgrad, inom både teori och praktik. De som berörs är bland annat arbetskyddsinspektionen, socialtjänst, migrationsmyndigheten, polis, diplomater, åklagare och domare. I handlingsplanen ingår också att ta fram en mobilapp som ska hjälpa inspektörer och poliser i deras arbete att upptäcka och identifiera offer.

### **Stärka mottagningscentrens ställning och statusen för brottsoffer**

I Belgien finns mottagningscenter som ger människohandelsoffer stöd och boende. Dessa finansieras av offentliga medel samtidigt som de drivs av en form av civilsamhällsorganisationer. Det har funnits vissa svårigheter med finansieringen, då den sker delvis från den federala staten och delvis på regional nivå. I handlingsplanen anges att finansieringen ska centraliseras för att säkerställa strukturen. Vidare ska det bli lättare för brottsoffer att få ut löner som de har rätt till, även om offret har lämnat landet. Detta ska underlättas bland annat genom framtagandet av en särskild informationsbroschyr med information om hur man går till väga.

---

<sup>15</sup> 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/RI.

## Upprätthålla det gränsöverskridande arbetet mot människohandel

Under de senaste åren har Belgien haft ett internationellt samarbete med olika organisationer såsom FN och Europarådet. Detta ska fortsätta. Det anges i handlingsplanen att Belgien har varit drivande i att ta fram ett stödmaterial och mekanismer för hur man ska hantera situationer där ett offer har exploaterats i ett land men identifieras i ett annat land.

## Kunskaphöjande insatser för näringsliv och upphandlare

En viktig del av handlingsplanen handlar om att öka medvetenheten inom näringslivet och bland upphandlare samt om informationsinsatser riktade till potentiella brottsoffer, allmänheten och vissa utpekade yrkesgrupper. Särskild information om människohandel ska exempelvis riktas till personal inom sjukvård, socialtjänst och turismnäring.

Som ett steg i arbetet med att öka medvetenheten inom näringslivet stödjer Belgien framtagandet av ett EU-direktiv om att ställa krav på företag att ta ett större ansvar för att säkerställa att mänskliga rättigheter inte kränks, genom hela leverantörskedjan.<sup>16</sup> Vidare har Belgien på egen hand gått före EU-processen och antagit en lag om att stora företags årsredovisningar ska innehålla information om bolagens åtgärder för att säkerställa att mänskliga rättigheter efterlevs. När lagen beslutades 2017 nämndes inte människohandel explicit, men en sådan formulering ska nu införas.<sup>17</sup>

Dessutom ingår i handlingsplanen att stärka upphandlingsregelverket för att motverka så kallad social dumping. I syfte att stötta offentliga uppköpare har handböcker tagits fram.

---

<sup>16</sup> Belgiska regeringen (2021), s. 29.

<sup>17</sup> Belgiska regeringen (2021), s. 30.

## 6.4 Bestämmelsernas utformning

### 6.4.1 Människohandelsbrottets utformning

Bestämmelsen som reglerar människohandel återfinns i svensk rätt i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Brottet har begåtts när en person vidtagit en viss handelsåtgärd (såsom att transportera) genom användandet av så kallade otillbörliga medel för att påverka personen (exempelvis tvång eller vilseledande). Syftet med handlingen ska vara att exploatera personen, exempelvis i tvångsarbete. Det svenska människohandelsbrottet beskrivs mer utförligt i kapitel 3.

Den belgiska straffbestämmelsen skiljer sig från den svenska. Den har två beståndsdelar i stället för tre: den utförda handlingen och syftet med denna handling. För att människohandel ska föreligga enligt den belgiska definitionen krävs det inte att några otillbörliga medel, såsom tvång eller vilseledande, har använts. I Belgien utgör dessa i stället försvårande omständigheter.<sup>18</sup> Detta är en intressant skillnad, eftersom det är just medlen som förefaller vara allra svårast att bevisa i Sverige, något som beskrivs närmare i kapitel 3, men också har berörts i tidigare betänkanden.<sup>19</sup>

Det finns även en skillnad i beskrivningen av syftet med handlingen. I den svenska bestämmelsen används, som nämnts ovan, rekvisitet exploateras för tvångsarbete. I den belgiska bestämmelsen används i stället uttrycket att handlingen har utförts för arbete under förhållanden som ”strider mot mänsklig värdighet”.<sup>20</sup> Avsikten är att begreppet ska vara bredare och omfatta fler situationer än vad som krävs enligt ILO:s definition av tvångsarbete.<sup>21</sup>

Utformningen av den belgiska bestämmelsen om människohandel framhålls av flera aktörer i Belgien som en styrka, framför allt eftersom tvång eller motsvarande inte behöver bevisas.

---

<sup>18</sup> GRETA (2022).

<sup>19</sup> SOU 2021:88, s. 253.

<sup>20</sup> I den engelska översättningen används uttrycket “for work or service purposes, in conditions contrary to human dignity”.

<sup>21</sup> GRETA (2020), s. 6.



## Straffskalan

Straffskalan för brottet har tre nivåer. I den lägsta är straffet ett till fem års fängelse, samt böter på mellan 500 och 50 000 euro per offer. Om brottet är grovt utdöms ett fängelsestraff på 10 till 15 år samt böter på mellan 1 000 och 100 000 euro per offer. En ytterligare straffnivå finns för de fall då offret dör genom en olycka eller då förövaren är en del av en kriminell organisation. Då är straffskalan fängelse i 15 till 20 år och 1 000 till 150 000 euro i böter. De relativt höga beloppen motiveras av de stora ekonomiska vinster som människohandlare gör.<sup>22</sup> I Sverige är straffskalan för människohandel fängelse i lägst två och högst tio år. Är brottet mindre grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. För människoexploatering döms till fängelse i högst fyra år. Är brottet att anse som grovt, döms till fängelse i lägst två och högst tio år.

### 6.4.2 Uttrycklig bestämmelse om straffrihet

Enligt artikel 26 i Europarådets människohandelskonvention ska varje part se till att det finns en möjlighet att avstå från att bestraffa människohandelsoffer som har tvingats att begå brott. År 2019 infördes en uttrycklig bestämmelse om detta i den belgiska brottsbalken, där det explicit framgår att ett offer för människohandel som har begått brott som en direkt följd av exploateringen inte ska ådra sig något straffrättsligt ansvar för dessa brott.

Detta framhålls som en styrka av belgiska företrädare, eftersom det tydliggör att det ur detta perspektiv ska vara riskfritt för brottsoffer att dela med sig av information till myndigheterna. Det är också tydligt för myndigheterna att det inte ska ske någon utvisning av personer som inte har rätt att vara i landet, om det finns tecken på exploatering.

Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, välkomnar det sätt som Belgien har reglerat detta, samtidigt som man poängterar att det behövs ytterligare åtgärder för att tillse att bestämmelsen faktiskt tillämpas. Som nämnts ovan ingår det i den belgiska strategin på området att vidta åtgärder för att uppnå just detta.

I samband med att Sverige tillträdde konventionen bedömdes att Sverige uppfyller åtagandena i artikel 26. Detta bland annat med hän-

<sup>22</sup> Kingdom of Belgium (2021), s. 11.

visning till bestämmelserna om nöd i brottsbalken och möjligheterna till åtalsunderlåtelse i rättegångsbalken.<sup>23</sup> I den senaste utvärderingen av hur väl Sverige lever upp till åtagandena konstaterade GRETA att detta är otillräckligt och att Sverige bör förbättra regleringen på området.<sup>24</sup>

## 6.5 Identifiering av brottsoffer och information till utsatta

### 6.5.1 En process för att formellt identifiera brottsoffer

Identifiering är den process som leder fram till att en person betraktas som ett offer för människohandel. I Sverige finns inte något etablerat system eller en utpekad aktör som har funktionen att formellt identifiera offer, i stället kan alla aktörer med kunskap inom området göra detta. I praktiken kan det dock sägas att en typ av formell identifiering sker i samband med att förundersökning inleds och i viss mån i de fall en utländsk person får betänketid i enlighet med 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716). I Belgien ser det annorlunda ut. Där finns ett system med formaliserad identifiering av brottsoffer. Processen för att få en identifiering kan initieras av de tre specialiserade centren och själva identifieringsbeslutet fattas av åklagare.<sup>25</sup> För att få statusen som brottsoffer krävs att tre villkor uppfylls: kontakten med den misstänkta förövaren måste vara avbruten, personen måste ta emot stöd från ett av mottagningscentren och personen måste samarbeta med rättsväsendet.<sup>26</sup>

Delegationen har fått bilden att det råder delade meningar om huruvida denna ordning är framgångsrik. För de individer som får den formella statusen framstår ordningen som mycket framgångsrik. Samtidigt medför metoden en gränsdragningsproblematik som har lite utrymme för gråskalor. Civilsamhällsorganisationer, såsom de som driver de mottagningscenter som beskrivs i avsnitt 6.6.1, har uppmärksammat att det i praktiken ibland är svårt att skilja människohandel för tvångsarbete från andra närliggande brott. Klassificeringen får dock stor betydelse, då den kan vara avgörande i fråga om

---

<sup>23</sup> Prop. 2009/10:152 s. 48 f.

<sup>24</sup> GRETA (2023), s. 28.

<sup>25</sup> European Migration Network (2022), s. 26.

<sup>26</sup> Kingdom of Belgium (2021), s. 33.

en person ska erhålla olika typer av stöd, såsom det från mottagningscentren, och potentiellt få ett permanent uppehållstillstånd eller betraktas som en illegal migrant.<sup>27</sup> För den som inte får statusen finns vissa möjligheter till stöd från andra civilsamhällesorganisationer eller från motsvarande den kommunala socialtjänsten. Detta stöd förefaller inte vara lika strukturerat och skiljer sig åt beroende på vilken migrationsrättslig status personen har.

## 6.5.2 Informationsmaterial till arbetstagare i riskgrupp

De myndigheter som kommer i kontakt med förmodade människohandelsoffer ska lämna viss information till dessa. Till sin hjälp har de informationsmaterial av olika slag. Några olika varianter av broschyrer och flygblad med information om rättigheter för utsatta arbetstagare finns tillgängliga på flera olika språk. En broschyr riktad till människohandelsoffer har tagits fram och översatts till 28 språk. Vidare finns en särskild informationsbroschyr om hur man kan gå till väga för att utkräva lön och ekonomisk kompensation om man har varit utsatt för arbetskraftsexploatering eller har varit med om en arbetsplatsolycka.

För att brottsoffren ska kunna tillgodogöra sig informationen och rättigheterna är det i praktiken ofta av stor vikt att dessa kommer i kontakt med de specialiserade centren. Enligt den nationella rapportören Myria finns flera exempel på gott samarbete mellan myndigheterna och de specialiserade centren i fråga om hur förmodade offer informeras om sina rättigheter. Det har bland annat handlat om att personal från centren har deltagit vid inspektioner.<sup>28</sup>

## 6.6 Tillgång till skydd och stöd

### 6.6.1 Mottagningscenter för offer för tvångsarbete

Stöd och skydd till förmodade offer för människohandel utgår i Belgien från specialiserade mottagningscenter. Det finns tre sådana center, i tre olika städer, med totalt ungefär 60 anställda.<sup>29</sup> Dessa drivs av tre olika civilsamhällesorganisationer och finansieras i huvudsak av

---

<sup>27</sup> Se vidare GRETA (2022).

<sup>28</sup> Myria (2019), s. 25 och 36.

<sup>29</sup> PAG-ASA i Bryssel, Payoke i Antwerpen och Sürya i Liège.

offentliga medel. Centren omnämns i både lagar och styrdokument vilket ger dem en särskild status. Exempelvis uttrycks det i den belgiska migrationsrätten att myndigheterna ska hjälpa potentiella offer för människohandel att komma i kontakt med specialiserade mottagningscenter. Centrens funktion framgår även av cirkuläret om myndighetssamverkan. Vidare finns hänvisningar till centren i de informationsbroschyrer som inspektörerna på arbetskyddsmyndigheten ger till utsatta arbetstagare som påträffas.

## Verksamheten

Det stöd som centren bistår med kan delas in i:

- Information.
- Skyddat boende.
- Psykosocialt och vårdrelaterat stöd.
- Administrativ och juridisk hjälp.

I inledningen av en stödprocess intervjuas personen av centrets personal, i syfte att de ska kunna bedöma om det är ett förmodat offer för människohandel och för att höra om personen önskar delta i centrets stödverksamhet. Om så är fallet (och om åklagare beslutar om att ge personen den formella statusen som människohandels-offer) är det vanligt att personen stannar där i sex månader, för att därefter återkomma för olika typer av stöd som behövs medan rättsprocessen pågår, vilket kan ta mellan två och fem år. Förutom hjälp relaterad till rättsprocessen kan det under tiden handla om hjälp i kontakten med myndigheter i frågor om exempelvis uppehållstillstånd, socialförsäkringar och arbetsförmedling. Det långsiktiga målet är att personen ska kunna leva ett självständigt liv med en egen förvärvsinkomst.

## Antal personer som mottagits

**Tabell 6.1** Antalet personer som fått stöd från de specialiserade mottagningscentren för människohandelsoffer

År	Antal personer som mottagit stöd
2017	120
2018	122
2019	145
2020	88
2021	121
2022	229

Källa: Myria.

Det är lite mer än hundra personer som får hjälp av de specialiserade mottagningscentren varje år, vilket illustreras i tabell 6.1 ovan. Det var 229 offer som fick stöd 2022. Av dessa var det 180 som hade utsatts för arbetskraftsexploatering. De vanligaste ursprungsländerna var Marocko, Bulgarien och Ukraina.<sup>30</sup> Det stöd som avses här är det som ges efter att en betänketid har påbörjats.<sup>31</sup> Nedgången i antal mellan 2019 och 2020 härleds till begränsningar i möjligheterna till fysiska arbetsplatsinspektioner och reserestriktioner till följd av covid 19-pandemin. Det bör understrykas att dessa siffror inte på något sätt reflekterar omfattningen av människohandel eller arbetskraftsexploatering i Belgien. Representanter för centren har även framfört till GRETA att endast en begränsad andel av dem får hjälp av centren och att centrens resurser inte är tillräckliga för att ta emot alla förmodade offer för människohandel som har påträffats i Belgien.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Myria (2022), s. 111.

<sup>31</sup> En betänketid är ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i samband med en brottsutredning. Se vidare i SOU 2023:8, s. 68.

<sup>32</sup> GRETA (2017), s. 47.

## 6.7 Möjligheter till kompensation och uppehållstillstånd

### 6.7.1 Ekonomisk kompensation

#### Myndigheterna inspekterar löneförhållanden och försöker att utkräva lön

Som nämnts ovan hör det till arbetskyddsmyndighetens uppgift att kontrollera att bestämmelserna om minimilön efterlevs. Myndigheten försöker även se till att löneskulder från arbetsgivare blir reglerade.<sup>33</sup> När inspektörerna upptäcker brott mot den sociala brottsbalken, såsom underbetalning, så har de vissa verktyg att använda sig av. De kan utfärda en varning, eller sätta ut ett vitesbelopp med en tidsfrist. Under perioden 1 januari 2020 till 30 september 2023 påträffades 3 456 anställda med 1 629 arbetsgivare som inte hade rätt att vistas i landet. Av dessa lyckades myndigheterna övertyga 207 arbetsgivare att betala tillbaka löner till 320 arbetstagare. 907 arbetsgivare vägrade att betala uteblivna löner till 1 607 arbetstagare. När arbetsgivaren trots myndighetens uppmaning inte betalar lämnas ärendet över till en specialiserad åklagare. För att ärendet inte endast ska resultera i att arbetsgivaren döms till ansvar, utan för att offret även ska få sin uteblivna lön, behöver det då även lämnas in en stämningsansökan med ett civilrättsligt krav om den uteblivna lönen. Ett identifierat offer för människohandel kan få hjälp med detta av de specialiserade mottagningscentren. Andra hänvisas till civilsamhällesorganisationer, såsom Fairwork Belgium.<sup>34</sup> En tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, men som inte är identifierat som människohandelsoffer, kan få hjälp av Myria. Detta beskrivs närmare nedan i detta avsnitt.

#### Juridisk rådgivning vid de specialiserade mottagningscentren

Den som får stöd av de särskilda mottagningscentren får också hjälp av ett juridiskt ombud, som exempelvis kan biträda brottsoffret med ett skadeståndsanspråk gällande utebliven lön. För att få hjälp av ett juridiskt ombud förutsätts dock att personen saknar egna medel. För att kvalificera sig måste personen uppge alla sina ekonomiska till-

---

<sup>33</sup> European Migration Network (2022), s. 67.

<sup>34</sup> Civilsamhällesorganisation som bland annat hjälper irreguljära migranter att tillvarata sina rättigheter i arbetslivet.

gångar, i vad som av GRETA bedöms vara ett komplicerat ansökningsförfarande. Att ha ett jobb med en ersättning som är omkring lägsta lönen är tillräckligt för att inte vara berättigad till juridisk rådgivning. Detta kan vara problematiskt för de brottsoffer som försöker komma tillbaka till ett självständigt liv, då de kan förlora sitt juridiska ombud om de får ett jobb. Detta särskilt eftersom kravet om avsaknaden av egna medel måste vara uppfyllt under hela processen, som kan pågå i flera år. Advokater och representanter för civilsamhället har framfört till GRETA att det i praktiken är få som får tillgång till juridiskt stöd, eftersom det är svårt att kvalificera sig för detta.<sup>35</sup> Personalen på mottagningscentren försöker hjälpa offren till arbete, även om det innebär att de får en så pass hög lön att den innebär att de går miste om möjligheten att få juridisk hjälp utan kostnad.<sup>36</sup>

### Myria hjälper utsatta att återkräva lön

Det fristående organet Myria har möjlighet att företräda tredjelandsmedborgare i situationer då dessa inte har fått den lön de har rätt till. Denna möjlighet infördes i samband med att Belgien genomförde EU:s så kallade sanktionsdirektiv.<sup>37</sup> Enligt artikel 3 i direktivet ska medlemsstaterna förbjuda anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt. Vidare ska medlemsstaterna, enligt artikel 6.1 a, säkerställa att arbetsgivare, vid överträdelse av förbudet i artikel 3, ansvarar för betalning av eventuell inestående ersättning till den olagligt anställda tredjelandsmedborgaren. I Sverige har direktivet genomförts bland annat genom lag (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

När direktivet genomfördes i Belgien gavs Myria uppdraget att representera tredjelandsmedborgare som civilrättsligt ombud, för att exempelvis utkräva utebliven lön. Ett motsvarande uppdrag har inte lämnats till någon aktör i Sverige.

---

<sup>35</sup> GRETA (2022), s. 17.

<sup>36</sup> Se även GRETA (2022), s. 18.

<sup>37</sup> 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.

### 6.7.2 Arbetsmarknadens parters roll

Arbetsmarknadens parter är viktiga aktörer på den belgiska arbetsmarknaden, även om deras roller är mer begränsade än i Sverige. När det kommer till arbetet mot människohandel och exploatering av arbetskraft är parternas roll inte särskilt utvecklad, jämfört med vad som är fallet för de belgiska myndigheterna. Det finns dock exempel på situationer där de fyller en viktig funktion. Det handlar framför allt om möjligheten till ekonomisk kompensation för arbetstagare som har exploaterats, men som inte har bedömts vara offer för människohandel och som därför inte får hjälp genom de specialiserade mottagningscentren. ILO har i en studie konstaterat att det i praktiken förefaller vara svårt för den här gruppen utnyttjade arbetstagare att få ekonomisk kompensation i Belgien, om de inte får hjälp av en aktör i civilsamhället, såsom arbetstagarorganisationer. Ett problem är dock att arbetstagarorganisationerna vanligtvis endast hjälper sina medlemmar, vilket utnyttjade arbetstagare sällan är, bland annat eftersom de kan vara irreguljära migranter.<sup>38</sup> Det finns arbetstagarorganisationer som har försökt att bidra till att komma framåt i denna fråga. Ett exempel på detta är en av de största centralorganisationerna, CSC-ACV, som har möjliggjort för irreguljära migranter att bli medlemmar för fyra euro i månaden och som har öppnat en juridisk rådgivning särskilt riktad till denna grupp. Det finns också exempel på när arbetstagarorganisationerna har bedrivit ett proaktivt arbete, såsom när de har uppsökt lastbilsförare på parkeringar. Ett proaktivt arbete är avgörande för att nå den här gruppen, eftersom deras arbetsförhållanden ofta är sådana att de har begränsat med utrymme att ta kontakt på egen hand.<sup>39</sup>

### 6.7.3 Möjlighet till permanent uppehållstillstånd för brottsoffer

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. Inledningsvis, i samband med upptäckt, får det förmodade brottsoffret 45 dagars betänketid, som förlängs först till tre

---

<sup>38</sup> ILO (2021b), s. 3.

<sup>39</sup> ILO (2021b), s. 2.



månader och därefter med sex månader i taget under förutsättning att brottsoffret samarbetar med rättsväsendet. I de fall som åtal väcks för människohandel har brottsoffret även rätt till ett permanent uppehålls- och arbetstillstånd. Det krävs inte en fällande dom. Delegationen har fått bilden att det permanenta tillståndet är ett incitament för brottsoffer som är osäkra på om de vill delta i en rättsprocess. 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 vittna. År 2020 utfärdades totalt 29 permanenta uppehållstillstånd till människohandelsoffer.<sup>40</sup>

## 6.8 Styrkor i det belgiska arbetet mot arbetskraftsexploatering

I Belgien har myndigheterna ett välutvecklat arbete med att upptäcka och beivra arbetskraftsexploatering, särskilt i fråga om människohandel. Genom hela kedjan, från att brottsligheten upptäcks till att åtal väcks, finns de aktörer och den kompetens som är nödvändig för att hantera problematiken. Delegationen har dessutom fått intrycket att samordningen på nationell nivå är välfungerande. Det finns samtidigt flera skillnader mellan Belgien och Sverige, inte minst i fråga om hur länderna har organiserat statsförvaltningen och regleringen av arbetslivet. Detta är viktigt att beakta om lärdomar för Sverige ska kunna dras från det belgiska arbetet.

Delegationens bild är att en nyckel till det framgångsrika arbetet är att det från politiskt håll under en längre tid har skickats tydliga signaler till alla involverade aktörer om att frågan är prioriterad. En del i detta är den specialisering som finns bland åklagare, utredare och inspektörer. Detta har visat sig vara framgångsrikt då brottsligheten är komplex, vilket kräver kunskaper och avsatt tid utöver det vanliga. Specialiseringen hos inspektörerna har bidragit till att det finns en större kunskap om vilka indikatorer som tyder på brottsligheten och därmed en större sannolikhet att brottsoffer identifieras. Att specialiseringen finns i flera led innebär också att det är ett begränsat antal personer som arbetar med frågorna, vilket har bidragit till korta kontaktvägar, tillit och respekt mellan de olika aktörerna. Delegationen

---

<sup>40</sup> GRETA (2022), s. 51.

har fått intrycket att det ofta går smidigt att lösa eventuella problem som uppstår dem emellan och att en pragmatisk inställning präglar arbetet. Delegationen har också fått intrycket att de cirkulär som finns om vilka myndigheter som ansvarar för vad, vilket i Sverige delvis motsvaras av Manual vid misstanke om människohandel, efterlevs i stor utsträckning.

Utöver specialiseringen framstår det som en styrka att alla inspektörer på de olika myndigheter som besöker arbetsplatser har som uppgift att identifiera potentiella offer för människohandel, informera om deras rättigheter och ge dem möjlighet till betänketid och till att komma i kontakt med ett särskilt mottagningscenter. Det finns även, på ett helt annat sätt än i Sverige, en stödstruktur för dessa individer. Denna tillhandahålls framför allt av de tre specialiserade mottagningscentren. Det stöd som dessa bidrar med skapar även praktiska möjligheter att inhämta bra vittnesmål från brottsoffren, vilket förefaller vara en förutsättning för att myndigheterna ska kunna göra bra brottsutredningar som leder till åtal. Erfarenheten från Belgien är nämligen att detta kräver att offren inte bara upptäcks utan också tas omhand och ges förutsättningar och incitament att samarbeta med myndigheterna. I fråga om incitament finns en möjlighet för offren, som oftast är från tredjeland, att få permanenta uppehållstillstånd i Belgien om det väcks åtal för människohandel. Detta ger, vid sidan av möjligheten att få ekonomisk kompensation, skäl för den utsatte att stanna i Belgien och samarbeta med myndigheterna.

I Belgien framhålls även människohandelsbestämmelsens utformning som en styrka. Detta då det till skillnad från många andra länder, däribland Sverige, inte är nödvändigt att bevisa att någon otillbörlig handelsåtgärd, såsom tvång, har använts. Dessutom finns en uttrycklig bestämmelse om att ett offer för människohandel som har begått brott som en direkt följd av exploateringen inte ska ådra sig något straffrättsligt ansvar för dessa brott. En sådan bestämmelse saknas i Sverige.

Belgien, som har ungefär samma antal invånare som Sverige, har årligen över hundra fällande domar för människohandel, där de flesta gäller exploatering av arbetskraft. Trots att det finns skillnader mellan länderna som gör att en jämförelse har brister kan det noteras att det är en stor skillnad i detta avseende.<sup>41</sup> Delegationens bild är att bestämmelsens utformning är bidragande till det stora antalet fällande domar,

---

<sup>41</sup> SOU 2023:8, s. 109 f.

tillsammans med andra åtgärder såsom sammanhållen styrning, specialisering och stödstrukturen. Vidare bör det framhållas att det i Belgien finns lättillgänglig information på många språk om rättigheter och skyldigheter i arbetslivet, riktad till personer som riskerar att utnyttjas.

Ytterligare en styrka i Belgiens arbete är Myrias roll som en oberoende nationell rapportör för människohandel. Myria utvärderar löpande det belgiska arbetet mot människohandel och lämnar förbättringsförslag riktade till regeringen. I Sverige är det Polismyndigheten som upprätthåller funktionen som nationell rapportör, något som Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, återkommande har kritiserat, eftersom rapportören enligt konventionen ska vara oberoende från den operativa verksamheten.<sup>42</sup>

Delegationen har hämtat inspiration från Belgiens arbete mot arbetskraftsexploatering i flera av de bedömningar och förslag som redovisas i kapitel 3. Detta gäller bland annat förslagen och bedömningarna om att fler myndigheter bör få i uppgift att bidra i arbetet mot människohandel, att informationen till utsatta arbetstagare bör förbättras, att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör stärkas och att regeringens styrning bör bli mer samordnad och långsiktig.

---

<sup>42</sup> GRETA (2023), s. 10.



## 7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Delegationens förslag:** Ändringarna i instruktionerna för Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ska träda i kraft den 1 juli 2024. Den nya förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet ska träda i kraft den 1 januari 2025.

**Delegationens bedömning:** Några övergångsbestämmelser behövs inte.

**Skälen för delegationens förslag och bedömning:** Det är angeläget att den nya förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion samt ändringarna i instruktionerna för Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten träder i kraft så snart som möjligt.

Instruktionsändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2024.

När det gäller den myndighetsgemensamma tipsportalen kan det krävas ytterligare tid att upprätta portalen och den särskilda hemsida för arbetslivskriminalitet som portalen enligt delegationen lämpligen bör finnas tillgänglig på. Förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion bör därför träda i kraft den 1 januari 2025.

Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.



## 8 Konsekvenser

### 8.1 Inledning

I betänkandet gör delegationen ett flertal bedömningar i olika avseenden. Därutöver lämnas det fyra förslag som är förenade med författningsförslag. Förslagen är följande:

- Att det ska inrättas en myndighetsgemensam tipsfunktion.
- Att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska anges i de samverkande myndigheternas instruktioner.
- Att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska få i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.
- Att det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till arbetsmarknadens parter.

I detta kapitel redogör delegationen för konsekvenserna av förslagen ovan, 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 förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt i delegationens direktiv.

I direktiv 2021:74 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 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 arbets-

givare. 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, rätts-säkerhet och skydd för den personliga integriteten.

Enligt direktiven om en myndighetsgemensam tipsfunktion (dir. 2022:87) 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 om förslagen får konsekvenser för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Delegationen ska även beskriva konsekvenser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

## 8.2 Delegationens förslag

### 8.2.1 Förslaget om en myndighetsgemensam tipsfunktion

#### Problembeskrivning

Det finns i dag svårigheter för den som vill lämna tips om arbetslivskriminella förfaranden, vilket bland annat beror på att arbetslivskriminalitet ofta spänner över flera myndigheters ansvarsområden. En person som önskar lämna tips om missförhållanden hos ett företag kan behöva kontakta flera olika myndigheter. För den enskilde kan det också framstå som oklart vilka myndigheter som berörs. Det finns också svårigheter för myndigheterna att arbeta effektivt med inkomna tips och att dela dem med andra myndigheter. För den enskilde kan det då framstå som att myndigheterna inte agerar på de lämnade uppgifterna på ett adekvat sätt. Det kan även upplevas som frustrerande om den enskilde blir hänvisad mellan myndigheterna, vilket kan leda till att enskilda väljer att inte alls lämna informationen. Myndigheterna går då miste om information som kan vara viktig i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet, se vidare i avsnitt 4.5.



## Delegationens förslag

Delegationen föreslår att Skatteverket ges i uppdrag att inrätta och administrera en myndighetsgemensam tipsportal för arbetslivskriminalitet. Delegationen föreslår en ny förordning om en myndighetsgemensam tipsfunktion för tips om arbetslivskriminalitet. Förordningen föreslås innehålla både vissa allmänna bestämmelser om tipsfunktionen och bestämmelser om personuppgiftsbehandling.

## Syftet med förslaget

Syftet med den föreslagna myndighetsgemensamma tipsportalen är att de myndigheter som ska kunna motta tips genom portalen ska få kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet. Detta kan bidra till minskade problem med att arbetstagare utnyttjas, att offentliga medel missbrukas och finansierar organiserad brottslighet, samt att seriösa företag konkurreras ut av oseriösa företag.

## Alternativ till en myndighetsgemensam tipsportal

Att inte införa någon myndighetsgemensam tipsportal skulle innebära att det behov som finns av en gemensam tipsfunktion och som har beskrivits i avsnitt 4.5 skulle bestå. Det skulle därmed fortsatt finnas flera svårigheter för den enskilde som vill lämna tips och för de myndigheter som berörs. De fördelar med en myndighetsgemensam tipsfunktion i allmänhet och en myndighetsgemensam tipsportal i synnerhet som har beskrivits i avsnitt 4.6 och 4.8 skulle då inte heller uppnås.

Ett tänkbart alternativ till att införa en ny myndighetsgemensam tipsportal skulle kunna vara att utveckla befintliga tipsfunktioner hos myndigheterna så att de blir ännu mer ändamålsenliga för att ta emot tips om just arbetslivskriminalitet. Ett annat tänkbart alternativ är att en viss myndighet av regeringen pekats ut som en mottagare av tips för andra myndigheters räkning. Delegationen bedömer dock att en myndighetsgemensam tipsportal är det mest ändamålsenliga alternativet, se vidare i avsnitt 4.8.13.

## 8.2.2 Förslaget om att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska anges i de samverkande myndigheternas instruktioner

### Problembeskrivning

Regeringen har gett ett flertal uppdrag till myndigheter att samverka mot arbetslivskriminalitet. I det senaste regeringsuppdraget ges uttryck för att samverkan ska vara varaktig. Trots detta finns det bland myndighetsföreträdare en osäkerhet gällande regeringens syn på samverkans varaktighet, eftersom uppdragen lämnas för en begränsad tid. Detta påverkar arbetet negativt.

### Delegationens förslag

Delegationen föreslår att det ska anges i respektive myndighets instruktion att Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

### Syftet med förslaget

Förslaget syftar till att göra regeringens styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet tydligare och mer långsiktig. Det skulle underlätta myndigheternas planering och prioriteringar.

### Alternativ till förslaget

De styrmedel som hittills har använts för det myndighetsgemensamma arbetet har i viss utsträckning skapat en osäkerhet om huruvida myndigheterna ska ha ett varaktigt fokus på frågan, något som påverkar arbetet negativt. Att inte genomföra de föreslagna instruktionsändringarna kan därmed riskera att få till följd att arbetet hos myndigheterna med att motverka arbetslivskriminalitet inte prioriteras lika högt eller bedrivs med den långsiktighet som krävs.

### **8.2.3 Förslaget om att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska få i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel**

#### **Problembeskrivning**

Myndigheternas arbete och samverkan har betydande brister när det gäller att beivra människohandel och människoexploatering. Denna brottslighet fångas i dag inte upp vid myndigheternas kontroller i den utsträckning som skulle vara möjlig. Det finns också tveksamheter gällande Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets möjligheter att agera. Myndigheterna arbetar i dag inte heller aktivt med att informera potentiella brottsoffer och arbetstagare i riskgrupper om rättigheter och stödmöjligheter, trots att dessa påträffas i samband med kontroller.

#### **Delegationens förslag**

Delegationen föreslår att det ska anges i instruktionerna för Arbetsmiljöverket och Skatteverket att de ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.

#### **Syftet med förslaget**

Arbetsmiljöverket och Skatteverket gör ofta oannonserade arbetsplatsinspektioner. Om myndigheterna har i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott blir det tydligt att myndigheterna får agera när de identifierar offer för människohandel eller människoexploatering. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna har rutiner för att dokumentera indikatorer på människohandel och anmäla detta till Polismyndigheten och att potentiella brottsoffer får information om rättigheter och stödmöjligheter.

#### **Alternativ till förslaget**

Arbetsmiljöverket och Skatteverket har utvecklade verksamheter för arbetsplatsinspektioner och det förekommer att de upptäcker arbetskraftsexploatering i samband med dessa. Alternativet till förslaget är att inte ge myndigheterna ett uppdrag om att de ska bidra till arbetet

mot människohandel och liknande brott. Detta skulle kunna leda till att fall av människohandel och människoexploatering inte upptäcks eller inte anmäls och att utsatta arbetstagare inte får information om rättigheter och stödmöjligheter.

#### **8.2.4 Förslaget om att det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till parterna**

##### **Problembeskrivning**

Det faktum att arbetslivskriminalitet innebär brott mot både lag och avtal innebär utmaningar för samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter, särskilt med tanke på den svenska arbetsmarknadsmodellens särprägel. Det är vanligt att myndigheterna i sina kontroller upptäcker omständigheter som är av betydelse för arbetsmarknadens parter verksamhet, men det är i dag inte säkert att parterna nås av denna information.

##### **Delegationens förslag**

Delegationen föreslår att det av Arbetsmiljöverkets instruktion bör framgå att myndigheten, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet.

##### **Syftet med förslaget**

Arbetsmiljöverket har en särskilt viktig roll vid arbetsplatsinspektioner och i samrådet med arbetsmarknadens parter. Samrådet bör fördjupas och det är önskvärt att information lämnas till parterna i större omfattning. Det är då viktigt att den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling är tydligt angiven. Därför bör en bestämmelse som föreskriver att Arbetsmiljöverket får lämna ut uppgifter till arbetsmarknadens parter, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, införas i Arbetsmiljöverkets instruktion. Förslaget syftar även till att ge förutsättningar för att den svenska arbetsmarknadsmodellen, där arbetsmarknadens parter ansvarar för bland annat efterlevnaden av kollektivavtal, ska fungera bättre i praktiken.

## Alternativ till förslaget

Att inte genomföra förslaget skulle kunna leda till att ärenden av betydelse för arbetsmarknadens parter verksamhet inte kommer till parternas kännedom, vilket skulle innebära sämre förutsättningar för den svenska arbetsmarknadsmodellen att fungera i praktiken och för att motverka vissa former av arbetslivskriminalitet.

### 8.3 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.<sup>1</sup> Arbetslivskriminalitet undergräver på så sätt förtroendet för samhällsstrukturen. Förslagen bedöms motverka arbetslivskriminalitet och berör därför indirekt stora delar av samhället. De som särskilt berörs är myndigheterna i samverkan, arbetsmarknadens parter, utsatta arbetstagare samt företag och arbetsgivare som verkar i branscher där arbetslivskriminalitet påverkar deras förhållanden.

### 8.4 Konsekvenser för enskilda och arbetstagare

#### 8.4.1 Förslagen i sin helhet

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 arbetstagare för att kunna konkurrera med lägre priser. Förslagen i sin helhet kan bidra till att arbetet mot arbetslivskriminalitet blir mer effektivt. Förslagen kan bidra till att myndigheterna och arbetsmarknadens parter i större utsträckning upptäcker arbetslivskriminalitet och därmed kan sätta in åtgärder för att motverka den, vilket kan leda till minskade problem med att arbetstagare utnyttjas. Förslagen kan leda till att det

---

<sup>1</sup> Prop. 2023/24:1 utg.omr. 14 s. 78.

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, det vill säga 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 att själva vara utsatta av sin arbetsgivare, till exempel som handläggare på en myndighet, kan komma att beröras positivt av förslagen.

#### **8.4.2 Särskilt om en myndighetsgemensam tipsportal**

Förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal kan göra det enklare för personer som vill lämna tips om arbetslivskriminalitet. Dessa kan, men behöver inte, vara arbetstagare i verksamheten där arbetslivskriminalitet förekommer. En myndighetsgemensam tipsportal kan fungera som ett verktyg för den enskilde i bedömningen av vilka myndigheter som berörs av ett tips. Den enskilde behöver inte heller vända sig till alla myndigheter som berörs utan det räcker med en ingång.

För arbetstagare i verksamheter där arbetslivskriminalitet förekommer kan tipsportalen bidra till bättre arbetsförhållanden. Bättre möjligheter att lämna tips kan leda till att fler tips kommer till berörda myndigheters kännedom och att arbetslivskriminaliteten därigenom kan beivras. Även arbetstagare i andra, konkurrerande, verksamheter kan få bättre arbetsförhållanden om arbetslivskriminaliteten i berörd bransch minskar, vilket en tipsportal kan bidra till.

### **8.5 Konsekvenser för arbetsmarknadens parter**

Förslaget om en myndighetsgemensam tipsfunktion bedöms kunna ge bättre förutsättningar för arbetsmarknadens parter att lämna tips till de samverkande myndigheterna och att få återkoppling på lämnade tips. Förslaget värnar den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Den föreslagna tipsfunktionen ska inte avse tips om sådant som arbetsmarknadens parter ansvarar för utan endast sådant som rör de mottagande myndigheternas ansvarsområden.

Förslaget att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet, kan leda till ökade möjligheter för arbetsmarknadens parter att reglera arbetsvillkor på den svenska arbetsmarknaden och tillse att kollektivavtal efterlevs.

## 8.6 Konsekvenser för företag och arbetsgivare

En ny myndighetsgemensam tipsportal påverkar inte den administrativa arbetsbördan för företag och arbetsgivare. Som anges nedan skulle en myndighetsgemensam tipsportal kunna bidra till att både det brottsförebyggande och det brottsbekämpande arbetet, liksom arbetet mot arbetslivskriminalitet i stort, blir mer effektivt. Exempelvis bedöms förslaget kunna förbättra myndigheternas förutsättningar att motverka att företag skaffar sig konkurrensfördelar genom att kringgå skyddsregler för arbetstagare eller skatterättsliga regelverk. Det kan leda till positiva effekter för seriösa företag genom att utrymmet för de arbetslivskriminella aktörerna minskar. Förslaget bedöms kunna stärka de seriösa företagens konkurrenskraft och leda till mer rättvisa spelregler för företagandet i Sverige. Det kan möjligen förväntas inkomma fler tips om arbetslivskriminalitet när det gäller de branscher som har pekats ut som riskbranscher för arbetslivskriminalitet, det vill säga bygg-, städ-, restaurang-, och transportbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster, jord- och skogsbruk, kroppsvårdsbranschen, bilvård och avfallshantering. På det sättet skulle förslaget kunna ha större påverkan för företag i de branscherna.

Inte heller de föreslagna instruktionsändringarna innebär några nya regelverk eller rutiner som företag behöver ta del av och anpassa sig till. Förslagen får därmed inte några negativa effekter på företagens administrativa börda. Förslagen kan bidra till att arbetet mot arbetslivskriminalitet blir mer effektivt, och därmed att utrymmet för de arbetslivskriminella aktörerna minskar. Det i sin tur kan bidra positivt till andra företags verksamhet på så sätt att den osunda konkurrensen minskar. Det är rimligt att anta att den osunda konkur-

rensen minskar bland såväl större som mindre företag och får störst effekt i de branscher som pekas ut som riskbranscher för arbetslivskriminalitet.

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 är mindre och verkar i direkt konkurrens med framför allt andra små, men 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.

## 8.7 Konsekvenser för det allmänna

### 8.7.1 En myndighetsgemensam tipsportal

#### Konsekvenser för Skatteverket

##### *Kostnaderna för Skatteverket för tipsportalen*

Skatteverket föreslås få i uppdrag att inrätta och administrera en myndighetsgemensam tipsportal. Delegationen har i betänkandet inte tagit ställning till den närmare utformningen av portalen. Det är en sak för de samverkande myndigheterna, genom Skatteverket, att ta ställning till. Det är därför svårt att exakt ange kostnaden för att inrätta en sådan portal. Den översiktliga beskrivningen i detta betänkande ger vid handen att det kan vara fråga om en teknisk lösning av förhållandevis enkel karaktär och av liknande slag som de tipsfunktioner som redan finns hos flera myndigheter.

Framtagandet av en tipsportal bedöms omfatta framför allt följande moment. Till att börja med behöver det ske ett förarbete där man, rimligtvis i samråd med övriga mottagande myndigheter, bestämmer hur tipsportalens användargränssnitt ska se ut, vilka frågor som ska ställas, vilka möjligheter till fritext som ska finnas, vilken information som ska anges i anslutning till portalen och liknande. Det är viktigt att detta förarbete görs noggrant, samtidigt som det inte bör vara särskilt tidskrävande, då ledning bör kunna hämtas från befintliga tipsfunktioner hos myndigheterna, exempelvis Polismyndighetens. Vidare krävs resurser för programmering av funktionen och eventuella åtgärder för att tips ska kunna överföras på ett säkert



sätt till övriga mottagande myndigheter. Om nödvändiga tjänster ska upphandlas eller skötas av personal som redan finns inom Skatteverket får myndigheten själv avgöra.

Det kan antas uppstå en del frågor när det gäller överföringen av tips från tipsportalen till de mottagande myndigheternas befintliga system. Exakt hur detta ska gå till får tas ställning till under framtagandet av portalen i samråd mellan myndigheterna. Det torde finnas flera tekniska lösningar för att på ett säkert sätt överföra tips från portalen till de mottagande myndigheterna och detta moment torde inte heller orsaka några omfattande kostnader eller problem. Det kan dock inte uteslutas att det uppkommer en del oförutsedda frågor som behöver hanteras och som också kan medföra vissa kostnader.

Delegationen har tagit del av information om vilka kostnader som krävts för att ta fram andra tekniska lösningar av varierande karaktär. Det borde vidare i delar vara möjligt för Skatteverket att dra nytta av den kunskap och eventuellt även mallar och IT-infrastruktur som myndigheten redan har. Sammantaget bedömer delegationen att kostnaden för att ta fram tipsportalen kan antas uppgå till cirka 3 miljoner kronor.

I Skatteverkets uppdrag att administrera tipsportalen ligger att sköta IT-support och se till att den tekniska lösningen är säker. Den måste vara säker över tid vilket också innebär att den löpande kan behöva anpassas. Det är svårt att avgöra exakt hur mycket resurser detta kräver. Skatteverket har redan en betydande IT-funktion med lämplig kompetens för att utföra uppgiften och utövar redan liknande IT-support på andra system. Vissa synergieffekter bör därmed kunna uppnås. Det får dock antas att arbetet med tipsportalen kräver ytterligare resurser.

Den tekniska lösningen bedöms inte vara särskilt komplicerad och i sig inte kräva så mycket underhåll. Som nämnts kan det antas uppstå en del frågor när det gäller överföringen av tips från tipsportalen till de mottagande myndigheternas befintliga system. Det kan inte uteslutas att det uppkommer en del oförutsedda frågor som behöver hanteras, särskilt i början av tipsportalens användande.

Man bör därför ta höjd för vissa kostnader som kan krävas för att ta om hand oförutsedda problem och svagheter som upptäcks under det inledande året. Kostnaden för detta uppskattas till 1 miljon kronor. Därefter uppskattas den löpande kostnaden för att administrera tipsportalen uppgå till 500 000 kronor årligen.

De kostnadsberäkningar som delegationen gör utgår som nämnts från att Skatteverket får i uppdrag att inrätta en tipsportal av det slag som har beskrivits i detta betänkande. Förslaget kan beskrivas som en teknisk lösning av förhållandevis enkel karaktär. Det vore givetvis också möjligt att ge Skatteverket i uppdrag att inrätta en tekniskt mer avancerad fördelningsfunktion, till exempel en AI-lösning med en chattbot som även kan ställa följdfrågor.

Skatteverket anser att en sådan mer avancerad fördelningsfunktion är att föredra. Myndigheten ifrågasätter om en sådan enklare fördelningsfunktion som delegationen föreslår kommer att fungera tillräckligt väl. Myndigheten är också tveksam till att tipslämnaren ska ges möjlighet att själv förfoga över vilka av myndigheterna tipset ska överföras till och menar att privatpersoner som tipsar ofta har bristande kunskaper om respektive myndighets verksamhet.

Skatteverket har därför gjort en beräkning av kostnaderna för att utforma och inrätta samt att löpande hantera en AI-lösning där systemet kan uppfatta ord och ordföljder, eventuellt med en chattbot som även kan ställa följdfrågor. Myndigheten anger att tipsen för en välfungerande AI-lösning behöver behandlas och lagras upp till cirka 12 månader. Skatteverket har beräknat kostnaderna till 16–19 miljoner kronor initialt och 8–11,5 miljoner kronor löpande från och med år två.

Som nämnts kan en sådan fördelningsfunktion som Skatteverket förespråkar och har beräknat kostnaderna utifrån förvisso ha betydande fördelar och skulle kunna vara värdefull i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det finns dock enligt delegationen oklarheter förknippade med om en sådan lagring och behandling i tipsportalen som torde krävas för en AI-lösning innebär att tipsen anses som inkomna till Skatteverket i egenskap av systemansvarig myndighet. Om tipsen skulle anses ha kommit in till Skatteverket skulle möjligheterna att överföra tips från tipsportalen till andra myndigheter vara beroende av en bedömning av de sekretessregler som gäller för Skatteverket. Dessutom skulle en sådan AI-lösning vara betydligt mer kostsam och ta längre tid att få fullt fungerande än den modell som delegationen föreslår. Delegationen gör vidare bedömningen att en sådan tipsportal som delegationen föreslår väl kan uppfylla de behov som finns. Det bör inte heller uteslutas att tipsfunktionen på sikt kan utvecklas och bli ännu mer effektiv, om man är villig att tillskjuta erforderliga medel och förutsättningar i övrigt finns.

*Finansiering av förslaget*

Av det totala anslaget till Arbetsmiljöverket enligt budgetpropositionen för 2024 ska enligt regleringsbrev 40 miljoner kronor disponeras av Arbetsmiljöverket för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Av detta belopp ska 4,5 miljoner kronor utbetalas enligt förordningen (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet. För uppdraget att fortsätta och utveckla arbetet med regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan får Arbetsmiljöverket använda 10 miljoner kronor. I övrigt ska beloppet fördelas på de myndigheter som ingår i samverkan, varav Skatteverket ska tilldelas 6 miljoner kronor.<sup>2</sup>

Delegationen rekommenderar att anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet totalt sett ökas, minst motsvarande kostnaden för tipsportalen. Ett effektivt arbete mot arbetslivskriminalitet bedöms som framgår nedan ha positiva samhällsekonomiska effekter. För det fall kostnaderna behöver tas inom nuvarande anslag görs följande överväganden.

Som framgår i avsnitt 3.14.9 anser delegationen att det är positivt att det finns ett statsbidrag till arbetsmarknadens parter eftersom dessa fyller en viktig funktion i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Statsbidraget nyttjas dock inte fullt ut. Enligt delegationen bör Arbetsmiljöverket därför även fortsättningsvis ha i uppdrag att verka för ett ökat nyttjande av de medel som avsatts för statsbidraget. Eftersom det ändå har skett ett underutnyttjande och en tipsportal vore av stor vikt för arbetet mot arbetslivskriminalitet, och även bedöms kunna ge goda förutsättningar för en lämplig hantering av tips från arbetsmarknadens parter, skulle det kunna övervägas att i varje fall delvis finansiera kostnaden för tipsportalen genom att tillfälligt minska utgifterna för statsbidraget i motsvarande mån, och att medlen i stället tillfaller Skatteverket för att finansiera tipsportalen.

Ett annat sätt att finansiera kostnaden för tipsportalen vore att Skatteverket tilldelas en större andel i förhållande till övriga myndigheter av anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet under 2024 och följande år. Om övriga myndigheters andel minskas i motsvar-

---

<sup>2</sup> Regeringsbeslut A2023/01757, A2023/01308 och A2023/01716 (delvis) samt prop. 2023/24:1 utg.omr. 14.

ande grad kan kostnaden hållas inom ramen för arbetet mot arbetslivskriminalitet.

## Övriga myndigheter

En ny tipsportal innebär en ny kommunikationsväg för enskilda i förhållande till de myndigheter som kan motta tips genom tipsportalen. Samtliga mottagande myndigheter utom Migrationsverket har redan i dag funktioner för mottagande av tips inom myndigheternas verksamhetsområde. För Migrationsverket innebär det alltså en ny möjlighet att ta emot tips. För de myndigheter som redan har tipsingångar innebär en ny tipsportal att det kommer att finnas flera kommunikationsvägar för tips från enskilda.

Delegationen bedömer att det går att minimera de risker en kompletterande tipsingång skulle kunna ha, bland annat risken att närliggande brott inte utreds. Själva tipsportalen bör kunna utformas på ett sådant sätt att den minimerar denna risk. Som utvecklas i avsnitt 4.8.4 kan en myndighetsgemensam tipsportal utformas så att alla tips lämnas till Polismyndigheten, utom i de fall då tipslämnaren aktivt väljer bort detta. Därigenom minimeras risken för att information om brott inte når Polismyndigheten.

Vidare bör det genom tydlig information i anslutning till tipsportalen kunna klargöras när den ska användas och när den inte ska användas. Det bör alltså tydligt kunna informeras bland annat om att tipsportalen, och inte de myndighetsspecifika tipsfunktionerna, ska användas när det gäller tips som gäller arbetslivskriminalitet och som rör mer än en myndighets ansvarsområde. Därigenom minimeras bland annat risken för att samma tips lämnas i flera kanaler.

Tipsportalen bör alltså inte innebära någon särskild risk för dubbelarbete för myndigheterna. Tvärtom bör tipsportalen kunna leda till en mer effektiv tipshantering vad avser tips som gäller fler än den egna myndigheten. I dag lämnas tips till respektive myndighet genom de befintliga myndighetsspecifika funktionerna. Enligt delegationen bör en tipsportal kunna leda till ett mer effektivt utnyttjande av berörda myndigheters resurser. Den administrativa arbetsbördan för myndigheterna kommer sannolikt att minska eftersom tips inte behöver sällas ut och bedömas utifrån sekretess och överlämnas till övriga berörda myndigheter.

Som nämnts kan det uppkomma en del frågor när det gäller överföringen av tips från tipsportalen till de mottagande myndigheternas befintliga system. Det torde finnas flera tekniska lösningar för att på ett säkert sätt överföra tips från portalen till de mottagande myndigheterna och detta moment torde inte orsaka några omfattande kostnader eller problem. Det kan också uppstå behov för de mottagande myndigheterna att ta fram rutiner för mottagande av tips från portalen. Dessa kostnader för de mottagande myndigheterna bedöms dock inte bli högre än att de kan rymmas inom respektive myndighets anslag.

De myndigheter som ska kunna motta tips från en myndighetsgemensam tipsportal kommer eventuellt att få in fler tips från tipslämnare. Fler tips bedöms inte i sig leda till nämnvärt högre kostnader för myndigheterna, vars kostnader framför allt uppstår kopplat till de åtgärder tipsen eventuellt resulterar i. Tipsportalen bedöms inte i sig leda till att kapaciteten hos myndigheterna för att arbeta med tips behöver ändras.

### 8.7.2 Övriga förslag

Förslaget att myndigheterna i instruktion får i uppgift att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet kan göra att arbetet bedrivs mer långsiktigt och effektivt och därmed att arbetet mot arbetslivskriminalitet blir mer verkningsfullt. Att myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet bedrivs mer långsiktigt och strukturerat kan även leda till att kommunerna mer regelmässigt inbjuds att delta i arbetet. De företag som myndigheterna gör insatser mot kan ha verksamhet som står under kommunal tillsyn. I sammanhanget bör erinras om att kommunerna sedan den 1 juli 2023 genom ny lagstiftning har fått en tydligare roll i det brottsförebyggande arbetet. Enligt lagen ska kommunerna kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område och ta fram en lägesbild. Utifrån lägesbilden ska de sedan ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommunerna ska också ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion. Att kommunerna och myndigheterna i högre utsträckning samverkar mot arbetslivskriminalitet kan bidra till att underlätta kommunernas brottsförebyggande uppdrag.

Förslaget att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott skulle kunna leda till en något ökad arbetsbörda för dessa myndigheter. Det kan till exempel handla om tid för utbildning och att ta fram särskilda rutiner för detta vid myndigheterna. Det kan även handla om att viss tid kan komma att ägnas åt detta vid såväl en inspektion som efteråt i form av upprättande av anmälan och kontakt med Polismyndigheten. Förslaget skulle också kunna leda till ett ökat antal anmälningar av misstänkt människohandel och människoexploatering, och därmed ett ökat antal ärenden hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och regionkoordinatorerna. Om förslaget leder till att fler utsatta individer identifieras och tas om hand kommer det också att innebära en ökad arbetsbörda för regionkoordinatorerna som bland annat koordinerar stödinsatser. Det har i olika sammanhang uppmärksamats att regionkoordinatorerna redan i dag är allt för få för att kunna utföra sitt uppdrag på ett så bra sätt som möjligt. Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution föreslår i SOU 2023:97 en förstärkt finansiering av regionkoordinatorerna. Delegationen ställer sig positiv till utredningens förslag.

På motsvarande sätt skulle förslaget om att Arbetsmiljöverket får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet, kunna leda till en något ökad arbetsbörda i form av till exempel utarbetande av rutiner och kontakter med arbetsmarknadens parter. Samtidigt kan förslaget bidra till en ökad tydlighet i fråga om ansvarsfördelningen mellan myndigheten och arbetsmarknadens parter. Delegationen bedömer sammantaget att de eventuella merkostnader förslagen medför för Arbetsmiljöverket, Skatteverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är begränsade och bör kunna rymmas inom befintliga anslag.

## **8.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

### **8.8.1 Förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal**

När det gäller de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att bekämpa brottslighet som faller under begreppet arbetslivskriminalitet menar delegationen att en myndighetsgemensam tipsportal kommer att innebära att fler sådana brott upptäcks. Genom förslaget

skulle de problem som finns i dag med att information som finns i tips inte kan delas på grund av sekretessregleringen minska. Berörda myndigheter kan därmed i högre grad få kännedom om sådant som rör deras verksamhetsområden. Denna kunskap kan då leda till att fler misstänka överträdelser av olika regelverk kan utredas av myndigheterna. I de fall överträdelserna efter en kontroll visar sig utgöra ett brott kan dessa anmälas och utredas av de brottsbekämpande myndigheterna.

Genom mer information från tips ges också bättre förutsättningar att höja kvaliteten i såväl myndigheternas egna utredningar som i de myndighetsgemensamma insatserna, vilket kan leda till att fler brott lagförs. Vidare kommer myndigheterna att få ett bättre underlag för sina prioriteringar, vilket kan leda till att resurser används mer effektivt och att åtgärder sätts in där risken för brott och överträdelser är som störst.

Genom fler tips får myndigheterna också ökad kunskap om företeelser som utgör misstänkt arbetslivskriminalitet, vilket ger myndigheterna bättre förutsättningar att arbeta brottsförebyggande. En ökad upptäcktsrisk har också en brottsförebyggande effekt i sig.<sup>3</sup>

En myndighetsgemensam tipsportal kan alltså leda till att arbetet mot arbetslivskriminalitet blir mer effektivt med bättre och mer träffsäkra åtgärder vidtagna av såväl enskilda myndigheter som gemensamt i samverkan. Det kan i förlängningen leda till att arbetslivskriminaliteten minskar i samhället, att utrymmet för oseriösa aktörer minskar och att det blir svårare för den organiserade och systemhotande brottsligheten att finansiera sin verksamhet och genomföra brottsliga upplägg.

### **8.8.2 Förslaget om att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska anges i de samverkande myndigheternas instruktioner**

Förslaget att myndigheterna i sina instruktioner får inskrivet uppgiften att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet kan göra att arbetet i högre utsträckning bedrivs mer långsiktigt och välorganiserat och kan därmed bidra till att arbetslivskriminaliteten minskar.

---

<sup>3</sup> Jfr SOU 2022:36, s. 142 f.

### 8.8.3 Förslaget om att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott

Mörkertalet när det gäller antalet personer som utsätts för människohandel och människoexploatering bedöms vara stort. Personer som utnyttjas är på olika sätt i beroendeställning i förhållande till sin arbetsgivare, vilket innebär att anmälningsbenägenheten är låg. Det innebär också att det är betydelsefullt att de myndigheter som gör oanmälda arbetsplatsinspektioner har i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott. Förslaget om att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska få denna uppgift kan både leda till att myndigheterna stärker sitt eget arbete på området och att samverkan mot arbetslivskriminalitet förbättras. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna på ett bättre sätt både kan agera mot arbetsgivaren, stödja förmodade brottsoffer och tillvarata information när de upptäcker omständigheter som tyder på denna brottslighet. Det kan också leda till att fler kriminella arbetsgivare polis-anmäls, att informationen i anmälningarna kan bli bättre och att en större del av brottsligheten lagförs. De föreslagna uppdragen kan också stärka det brottsförebyggande arbetet. Exempelvis kan det handla om informationsinsatser riktade till arbetsgivare och arbetstagare. I dag delar inte Arbetsmiljöverket ut informationsmaterial om rättigheter och stödmöjligheter till förmodade offer för människohandel, då det inte anses rymmas inom myndighetens uppdrag. En konsekvens av den föreslagna instruktionsändringen blir därför att det tydliggörs att detta ligger inom ramen för myndighetens uppdrag.

De föreslagna instruktionsändringarna för Arbetsmiljöverket och Skatteverket kan förväntas leda till att fler brott som rör människohandel och människoexploatering förebyggs, upptäcks och lagförs.

## 8.9 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.

## 8.10 Samhällsekonomiska konsekvenser

Arbetslivskriminalitet är ett omfattande samhällsproblem, med stor negativ påverkan på de offentliga finanserna, på företag som verkar i branscher med osund konkurrens och på de arbetstagare som påverkas både direkt och indirekt. Delegationen har tidigare gjort bedömningen att de odeklarerade löneinkomsterna som kan kopplas till arbetslivskriminalitet uppgick till 81–94 miljarder kronor 2021, vilket motsvarar ett skattebortfall på cirka 26 miljarder kronor.<sup>4</sup>

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 skatteläckaget kan minska. Delegationen har i tidigare betänkanden konstaterat att de resurser som i dag läggs på att motverka arbetslivskriminalitet framstår som samhällsekonomiskt välmotiverade. Att dessa resurser nu får förutsättningar att användas på ett bättre sätt innebär att de samhällsekonomiska konsekvenserna tveklöst är positiva.

Förslaget om en myndighetens gemensam tipsportal kan ses som ett nytt inslag i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet. Delegationens bedömning är att en tipsportal skulle förbättra förutsättningarna för att förebygga, förhindra och upptäcka arbetslivskriminalitet, och att förslaget därmed bidrar till att upprätthålla tilliten till de samverkande myndigheternas verksamhet liksom välfärdssystemen. De ökade kostnader som förslaget innebär för myndigheterna är så pass begränsade att de samhällsekonomiska konsekvenserna bör vara positiva.

Sammanfattningsvis bedömer delegationen att förslagen kommer att få positiva konsekvenser för samhällsekonomin.

---

<sup>4</sup> SOU 2023:8, s. 19.

## 8.11 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 en tipsfunktion inte fullt ut skulle nå ut till branscher där kvinnor och män är verksamma i olika grad så skulle det kunna leda till konsekvenser för jämställdheten. På motsvarande sätt skulle det, om myndigheternas uppdrag mot människohandel inte skulle nå ut till branscher där kvinnor och män är verksamma i olika grad, 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 utnyttjades som arbetskraft eller för tiggeri i Sverige är män eller pojkar.<sup>5</sup> Förslaget om en myndighetsgemensam tipsfunktion är inte begränsat till vissa branscher och är utformat så att tipsfunktionen ska vara avsedd för tips som rör såväl traditionellt mansdominerade som kvinnodominerade branscher. Inte heller förslaget om att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska bidra i arbetet mot människohandel och liknande brott är begränsat utifrån vissa traditionellt mansdominerade eller kvinnodominerade branscher. Förslagen bedöms mot denna bakgrund inte ha några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

## 8.12 Konsekvenser för skyddet för den personliga integriteten

Regler till skydd mot intrång i den personliga integriteten återfinns i bland annat regeringsformen, dataskyddsförordningen<sup>6</sup>, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), offentlighets- och sekretesslagstiftningen och i författningar som reglerar behand-

<sup>5</sup> SOU 2023:8, s. 165.

<sup>6</sup> 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).

ling 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.

### 8.12.1 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 att Arbetsmiljöverket ska lämna ut uppgifter till arbetsmarknadens parter (avsnitt 3.14.8) och förslaget att införa en myndighetsgemensam tipsportal (kapitel 4).

Förslagen väntas leda till att fler personuppgifter kommer att behandlas. En utökad behandling och ett mer omfattande informationsutbyte med arbetsmarknadens parter har 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

---

<sup>7</sup> Prop. 2005/06:173 s. 15.

<sup>8</sup> Prop. 2009/10:80 s. 174–176.

beroende av graden av känslighet, både avseende personuppgifterna som sådana och intrångets karaktär. Sammanhanget och intrångets omfattning, det vill säga hur många som drabbas och ifall åtgärden är riktad mot en viss krets eller är helt obegränsad, är också av betydelse. Möjligheten att uppnå det önskvärda syftet med hjälp av andra mindre ingripande alternativ bör också bedömas. Vilken spridning av personuppgifter som intrånget innebär har också betydelse. Risken för oönskad spridning har också betydelse för riskbedömningen. En ytterligare faktor, som kan vägas in, är risken för att en viss behandling negativt påverkar allmänhetens förtroende i de fall den personuppgiftsansvarige till exempel är en statlig myndighet.

Många intrång i den personliga integriteten är befogade. I sådana sammanhang är det av stor vikt att lagstiftaren eller en tillämpande myndighet på olika sätt ändå försöker begränsa intrånget. Det kan till exempel handla om krav på proportionalitet för att en åtgärd ska få vidtas, interna och externa kontrollfunktioner, hur verksamheten organiseras och teknisk säkerhet för information.

### 8.12.2 Förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal

#### Beskrivning av den behandling av personuppgifter som förslaget om en tipsportal medför

Förslaget om att införa en myndighetsgemensam tipsportal innebär att en ny kommunikationsväg för tips kommer att införas. Personuppgifternas karaktär har stor betydelse för vilka integritetsrisker som behandlingen av uppgifterna i tipsportalen kan medföra. Delegationen konstaterar att de personuppgifter som kan förväntas behandlas i tipsportalen är av en karaktär som redan behandlas av de samverkande myndigheterna. Motsvarande uppgifter kan också redan i dag lämnas elektroniskt till de samverkande myndigheterna eller i övrigt behandlas inom ramen för ärenden hos myndigheterna. Delegationens förslag innebär alltså inte att karaktären på de personuppgifter som myndigheterna behandlar skulle förändras, däremot kan mängden uppgifter antas öka.

De uppgifter som kan komma att lämnas i tipsportalen kan avse tåmligen harmlösa uppgifter, till exempel offentliga adresser till arbetsplatser eller namn på företrädare för företag. Det kan också handla om uppgifter som utgör känsliga personuppgifter som till

exempel uppgifter om hälsa eller medlemskap i fackförening. Andra uppgifter kan avse faktiska iakttagelser om en persons handlande så som misstankar om lagöverträdelser som innefattar brott, uppgifter om domar i brottmål, personnummer eller samordningsnummer. Sådana uppgifter betraktas inte som känsliga personuppgifter men är extra skyddsvärda. Behandlingen av personuppgifter kan alltså komma att avse uppgifter av integritetskänslig karaktär.

### **Syftet med och behovet av det aktuella intrånget samt vilken nytta intrånget kan förväntas innebära**

Syftet med den föreslagna tipsportalen är att göra det enklare för dem som vill lämna tips och att mottagande myndigheter ska få kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet. Arbetslivskriminalitet är ett stort samhällsproblem. Det finns ett behov av en myndighetsgemensam tipsfunktion eftersom det i dag, bland annat på grund av att arbetslivskriminalitet ofta spänner över flera myndigheters ansvarsområden, finns svårigheter att lämna tips om arbetslivskriminalitet. Vidare finns det i dag svårigheter för myndigheter att arbeta effektivt med inkomna tips och att dela dem med andra. Det är avgörande att myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet kan fungera effektivt, något som en myndighetsgemensam tipsfunktion bedöms kunna bidra till.

### **Inverkan som intrånget har för den enskilde**

Det lämnas redan i dag tips om arbetslivskriminalitet i de myndighetsspecifika tipsfunktioner som finns. De personuppgifter som kan förväntas behandlas i tipsportalen är av sådan karaktär som redan inkommer till myndigheternas befintliga tipsfunktioner. Det kan dock bli fråga om att fler tips lämnas vid ett införande av en myndighetsgemensam tipsfunktion. Det innebär att det kan bli fråga om att fler tips om personuppgifter behandlas. Det integritetsingrepp som detta kan innebära behöver ställas mot intresset av att myndigheterna får kännedom om uppgifter om misstänkt arbetslivskriminalitet.

## Risken för oönskad spridning

Att det blir fler tips som inkommer till myndigheterna kan i sig innebära en risk för utökad spridning av personuppgifter. Förslaget innebär att tips ska komma fler myndigheter till del på så sätt att funktionen ska hjälpa tipslämnare att välja ut de myndigheter som kan antas beröras av tipset. Risken för att uppgifterna sprids mer än vad som är nödvändigt är delvis förknippad med den närmare utformningen av tipsportalens fördelningsfunktion. Delegationen gör bedömningen att en sådan funktion kan utformas på ett sådant sätt att risken för oönskad spridning minimeras. Dessutom kan intrånget minimeras på andra sätt, bland annat genom förslag på författningsregleringar.

## Integritetsriskerna med behandlingen i tipsportalen kan minimeras genom föreslagna åtgärder

De integritetsrisker som behandlingen av personuppgifter inom portalen innebär utgörs huvudsakligen av risken att obehöriga kommer åt uppgifter i portalen och att de uppgifterna sprids på ett sätt som inte är avsikten. Dessa risker kan hanteras genom de förslag som lämnas.

Till att börja med föreslås en bestämmelse där ändamålen med behandlingen i tipsportalen specificeras på så sätt att det anges att Skatteverket ska få behandla personuppgifter i den myndighetsgemensamma tipsportalen endast om det är nödvändigt för att överföra lämnade tips till de mottagande myndigheterna, eller för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska kunna skötas. Ändamålsbestämmelsen syftar till att specificera för vilka ändamål som den systemansvariga myndigheten får behandla uppgifter. Bestämmelsen begränsar därigenom integritetsintrånget genom att den anger den yttersta ram inom vilken personuppgifter får behandlas av Skatteverket som systemansvarig myndighet. På så sätt minskas tillgängligheten och spridningen av personuppgifterna.

Det föreslås vidare en bestämmelse som anger hur länge personuppgifter som kommer in får behandlas i tipsportalen. Personuppgifter ska inte få behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt för att lämnade tips ska kunna överföras till de mottagande myndigheterna och för att den tekniska driften av tipsfunktionen ska

kunna skötas. En bestämmelse som begränsar möjligheten till lagring i tipsportalen minskar risken för att uppgifterna används för andra ändamål än överföring och den tekniska driften och minskar därmed risken för att uppgifterna sprids på ett sätt som inte avses.

Det föreslås att det ska anges i förordning att Skatteverket är personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen. Det kommer att åligga Skatteverket i egenskap av personuppgiftsansvarig att vidta de tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs för att säkerställa att personuppgifterna behandlas i enlighet med dataskyddsregelverket, vilket inkluderar en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att begränsa tillgången till personuppgifterna.

Delegationen bedömer att begränsningen av personuppgiftsbehandlingen i tipsportalen utgör adekvata och tillräckliga integritetshöjande åtgärder till skydd för de personuppgifter som kommer att bli behandlade. Därutöver är mottagande myndigheter personuppgiftsansvariga och ålagda ett ansvar för de behandlingar av personuppgifter som utförs efter det att personuppgifterna överförs dit. Dessa bestämmelser, tillsammans med tillämpliga sekretessbestämmelser hos mottagande myndigheter, utgör ett tillräckligt skydd för den enskildes integritet.

### **Det integritetsintrång förslaget innebär är nödvändigt och proportionerligt**

Den personuppgiftsbehandling som förslaget ger upphov till är nödvändig på det sätt som dataskyddsförordningen och brottsdatalagen (2018:1177) ställer krav på. 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. Det integritetsintrång förslaget innebär får därför vid en intresseavvägning accepteras och anses vara godtagbart.

### **8.12.3 Förslaget om att det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till parterna**

#### **Beskrivning av den behandling av personuppgifter som förslaget medför**

I Arbetsmiljöverkets kontroller av arbetsplatser förekommer det att myndigheten upptäcker omständigheter som är av betydelse för arbetsmarknadens parter verksamhet, exempelvis sådant som tyder på att arbetstagare inte får de villkor och förhållanden de har rätt till. Delegationens förslag syftar till att tydliggöra att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter i dessa situationer. När Arbetsmiljöverket gör detta kan det ske en behandling av personuppgifter. Som framgår i avsnitt 3.14.8 innehåller de uppgifter som det handlar om i detta sammanhang inte nödvändigtvis personuppgifter. Är det endast fråga om organisationsnummer som tillhör en juridisk person utgör detta inte en personuppgift. Uppgifter som anknyter till juridiska personer kan dock ofta vara en blandning av personuppgifter och annan data och det är många gånger svårt att skilja på dessa uppgifter, bland annat eftersom det är fråga om personuppgifter så länge en uppgift går att härleda till en levande fysisk person.

#### **Syftet med och behovet av det aktuella intrånget samt vilken nytta intrånget kan förväntas innebära**

Det faktum att arbetslivskriminalitet innebär brott mot både lag och avtal innebär att det är av särskild vikt att samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter fungerar väl. Förslaget att tydliggöra att Arbetsmiljöverket får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet syftar till att motverka arbetslivskriminaliteten i Sverige och ge förutsättningar för att den svenska arbetsmarknadsmodellen, där arbetsmarknadens parter ansvarar för bland annat efterlevnaden av kollektivavtal, ska fungera bättre i praktiken.



## **Inverkan som intrånget har för den enskilde**

Förslaget kommer sannolikt att leda till att fler personuppgifter kommer att behandlas. Arbetsmarknadens parter har redan i dag rätt att, under vissa förutsättningar, ta del av en allmän handling och offentliga uppgifter ur en sådan efter en begäran om detta till en myndighet. I dessa fall får även personuppgifter behandlas redan i dag. Delegationens förslag handlar om att förbättra myndighetens möjligheter att lämna ut uppgifter på eget initiativ, utan att någon begäran har inkommit. Det innebär att mängden personuppgifter som behandlas kan komma att öka, men det handlar fortfarande endast om uppgifter som inte omfattas av sekretess. Det integritetsingrepp som detta kan innebära behöver ställas mot intresset av att arbetsmarknadens parter får bättre förutsättningar att utöva sin roll på svensk arbetsmarknad och genom detta bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

## **Risken för oönskad spridning**

Att mer information, inklusive personuppgifter, lämnas till arbetsmarknadens parter innebär i sig en ökad spridning och innebär därmed också i allmänhet en ökad risk för att uppgifterna sprids mer än vad som är nödvändigt. Arbetsmarknadens parter är dock sådana organisationer som har rutiner för att behandla personuppgifter. Detta gäller även känsliga personuppgifter såsom medlemskap i en arbetstagarorganisation. Att mottagarna är vana att hantera personuppgifter medför mindre risk för oönskad spridning.

## **Det integritetsintrång förslaget innebär är nödvändigt och proportionerligt**

Delegationen bedömer att den personuppgiftsbehandling som förslaget ger upphov till är nödvändig på det sätt som dataskyddsförordningen ställer krav på. De personuppgifter som berörs av förslaget är av samma slag som kan lämnas ut på begäran i dag och omfattar endast uppgifter som lagstiftaren har ansett inte ska skyddas av sekretess, det vill säga offentliga uppgifter eller uppgifter som efter en sekretessprövning kan lämnas ut från Arbetsmiljöverket. Det

faktum att arbetslivskriminalitet inkluderar brott mot både lag och avtal innebär att det är av särskild vikt att samrådet och informationsutbytet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter fungerar väl. Detta särskilt med beaktande av att den svenska modellen för arbetsrättslig reglering ska fungera så bra som möjligt. 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. Det integritetsintrång förslaget innebär får därför vid en intresseavvägning accepteras och anses vara godtagbart.

## **8.13 Förslagets förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden**

### **8.13.1 Särskilt om 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 myndighetsgemensam tipsportal (se kapitel 4) och förslaget om att en ny bestämmelse ska införas i Arbetsmiljöverkets instruktion där det tydliggörs att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet (se avsnitt 3.14.8). Eftersom förslagen kommer att innebära personuppgiftsbehandling aktualiseras de bestämmelser på EU-nivå som reglerar behandling av personuppgifter. Den dataskyddsreform som infördes inom EU för några år sedan består av två delar.<sup>9</sup> Den ena är dataskyddsförordningen, som utgör grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU. Den andra delen är dataskyddsdirektivet som reglerar behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.<sup>10</sup> Dataskyddsdirektivet är i svensk rätt genomfört genom brottsdatalagen.

<sup>9</sup> Se vidare avsnitt 4.9.1.

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet).

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 3.14.8, kapitel 4 och avsnitt 8.12.

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.<sup>11</sup> Delegationen har beaktat den bestämmelsen i regeringsformen i sina överväganden, se avsnitt 4.9.5 och avsnitt 8.12.

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.

### **8.13.2 Förslagets förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden i övrigt**

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.<sup>12</sup> Förslaget att Arbetsmiljöverket och Skatteverket ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott kan stärka Sveriges insatser för att motverka människohandel. Delegationen bedömer att förslagen är förenliga med EU-rätten och internationella åtaganden när det gäller rättsakter om arbetet mot människohandel.

---

<sup>11</sup> Prop. 2009/10:80 s. 174–176.

<sup>12</sup> 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.

Även i övrigt bedömer delegationen att förslagen i betänkandet är förenliga med EU-rätten och internationella åtaganden.

## 8.14 Konsekvenser i övrigt

Förslagen i betänkandet påverkar inte kostnaderna för kommuner och regioner och har ingen inverkan på den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms inte påverka offentlig service i olika delar av landet eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen rör som nämnts bland annat behandling av personuppgifter och delegationen har beaktat behovet av rättssäkerhet. En ny tipsfunktion innebär en ny kommunikationsväg för att lämna tips till myndigheterna. En ny bestämmelse föreslås också där det tydliggörs att Arbetsmiljöverket, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. De förslag som lämnas påverkar inte myndigheternas skyldighet att i sin verksamhet följa gällande regelverk och allmänna förvaltningsrättsliga principer.

När det gäller frågor om tillsyn över personuppgiftsregelverket, administrativa sanktionsavgifter, överklagande med mera, kommer de bestämmelser som finns i det befintliga dataskyddsregelverket att gälla, vilket också säkerställer en rättssäker handläggning av frågor som rör personuppgiftsbehandlingen.

## 8.15 Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser

Den föreslagna nya förordningen om en myndighetsgemensam tipsfunktion ska enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 2025. Det bör finnas tydlig information om den nya tipsportalen och om hur den bör användas. Som anges i avsnitt 4.8.11 framstår det som lämpligt med en särskild hemsida där information om arbetslivskriminalitet kan samlas, eventuellt tillsammans med länkar till berörda myndigheter och andra aktörer. Det är lämpligt att tipsportalen finns på samma hemsida. Detta bör kunna hanteras inom ramen för den information som ska lämnas av de samverkande myndigheterna, se avsnitt 3.12. Arbetsmarknadens parter har en betydelsefull roll när det gäller att informera om förhållandena på arbetsmarknaden. Det

kan antas att de kommer att spela en roll för att sprida information om den myndighetsgemensamma tipsportalen. När det gäller informationsinsatser med anledning av förslaget om en myndighetsgemensam tipsportal görs bedömningen att det inte behövs några ytterligare särskilda åtgärder.

De föreslagna ändringarna i instruktionerna för Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ska enligt förslagen träda i kraft den 1 juli 2024. Förslagen bedöms inte kräva några särskilda informationsinsatser.



# Referenser

- Alexandrova-Zorina, L. (2023). *Imperiets barn: ett reportage*. Volante.
- Arbets tillsynet m.fl. (2018). *Mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krimssamarbeidet*.
- Arbets tillsynet m.fl. (2021). *Felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet*.
- Arbets tillsynet m.fl. (2022). *Felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet 2021*.
- Arbetsmiljøverket (2022a). *Delredovising av regeringsoppdrag*.
- Arbetsmiljøverket (2022b). *Beslut regional struktur AKC*.  
Dnr 2022/010983.
- Arbetsmiljøverket (2022c). *Styrgruppens direktiv till metodstødsgruppen*. Dnr 2022/010983.
- Arbetsmiljøverket (2022d). *Den myndighetsgemensamma inriktningen for regeringsoppdraget mot arbeidslivskriminalitet*.  
Dnr 2022/010983.
- Arbetsmiljøverket (2023a). *Årsredovising 2022*.
- Arbetsmiljøverket (2023b). *Arbetsmiljøverkets budgetunderlag for åren 2024–2026*.
- Arbetsmiljøverket m.fl. (2021). *Forslag på organisering av varaktig myndighetssamverkan etc*.
- Arbetsmiljøverket m.fl. (2022a). *Redovising av regeringsoppdrag om fortsatt myndighetssamverkan for att motverka fusk, regelovertrædelser och brottslighet i arbeidslivet*.
- Arbetsmiljøverket m.fl. (2022b). *Lagesbild 2021 – For det myndighetsgemensamma arbeidet mot fusk, regelovertrædelser och brottslighet i arbeidslivet*.

- Arbetsmiljöverket m.fl. (2023). *Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan.*
- Artikel 29-arbetsgruppen (2014). *Yttrande 6/2014 om begreppet den registeransvariges berättigade intressen.*
- Belgiska regeringen (2021). *Action plan Fighting human trafficking 2021–2025.*
- Bet. 2015/16:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*
- Boverket (2022). *Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn. Rapport 2022:16.*
- Byggmarknadskommissionen (2022). *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen.*
- Dir. 2021:74. *En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet.*
- Dir. 2022:68. *En översyn av vissa skatteförfaranderegler för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet.*
- Dir. 2022:87. *Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet.*
- Dir. 2023:59. *Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet.*
- Dir. 2023:146. *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.*
- Ds 2021:1. *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet.*
- Ds 2021:4. *Kompletterande åtgärder till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA).*
- Ds 2022:13. *Utökat informationsutbyte.*
- ELA (2022). *Biannual report on concerted and joint inspections.*
- European Migration Network (2022). *Third-country National Victims of trafficking in human beings in Belgium.*
- Europeiska unionens råd (2021a). *Rådets slutsatser om en permanent fortsättning av EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet: Empact 2022+. 6481/21.*
- Europeiska unionens råd (2021b). *Rådets slutsatser om fastställande av EU:s prioriteringar i kampen mot grov och organiserad brottslighet för Empact 2022–2025. 8665/21.*



- Finansdepartementet, dnr Fi2021/02991. *Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.*
- Fyrk, J. (2020). *Svartjobbssfabriken*. Verbal förlag.
- GRETA (2014). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden.*
- GRETA (2017). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Belgium.*
- GRETA (2020). *Compendium of good practices in addressing trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation.*
- GRETA (2022). *Evaluation report Belgium, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings.*
- GRETA (2023). *Evaluation report Sweden.*
- Herzfeld Olsson, P. (2020). *Konsten att inkludera arbetskraftsmigranter i den svenska arbetsrättsliga modellen*. Juridisk Tidskrift, 2019-20(3), 638–670.
- Håkansta, C. m.fl. (2022). *Power resources and the battle against precarious employment: Trade union activities within a tripartite initiative tackling undeclared work in Sweden*. Economic and Industrial Democracy, 1–28.
- ILO (2021a). *Access to protection and remedy for victims of human trafficking for the purpose of labour exploitation in Belgium and the Netherlands.*
- ILO (2021b). *Research brief, Access to protection and remedy for human trafficking victims, the role of trade unions in Belgium.*
- Johansson, M. (2020). *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden. En översikt*. Östersjöstaternas råd.
- Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2022.*
- Jämställdhetsmyndigheten (2023a). *Årsredovisning 2022.*
- Jämställdhetsmyndigheten (2023b). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel.*

- Kingdom of Belgium (2021). *The fight against trafficking and smuggling in human beings, policy and approach*.
- Kjellberg, A. (2023a). *Den svenska modellen ur ett nordiskt perspektiv*. Arena.
- Kjellberg, A. (2023b). *Kollektivavtalens vita fläckar*. Arena.
- Klingberg Hjort, M. och Martinsson, K. (2021). *Hemtjänstmaffian: miljonsvindeln som förändrade äldreomsorgen*. Bokförlaget Atlas.
- KPMG (2022). *Evaluering av etatssamarbeid mot arbetslivs-kriminalitet*.
- LO (2022). *Arbetslivskriminalitet, Kampen för ordning och reda*.
- Lundmark, J. och Säfsten, M. (2023). *Kommentar till Förvaltningslagen*, Norstedts Juridik, JUNO Version 1B, Publicerad digitalt den 9 juni 2023.
- Migrationsverket (2022). *Missbruk av uppehållstillstånd för studier*.
- Migrationsverket (2023). *Årsredovisning 2022*.
- Myria (2019). *Annual report trafficking and smuggling of human beings*.
- Myria (2023). *Annual report trafficking and smuggling of human beings*.
- Nordic Baltic Undeclared Work Project (2021). *Report from Nordic Baltic Undeclared Work Project 2019–2021, Final Report*.
- Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2022). *Civilsamhällets kontakter med utsatta för människohandel 2022*.
- Polismyndigheten (2009). *Slutredovisning av regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*.
- Polismyndigheten (2019). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 20*.
- Polismyndigheten (2022). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 23*.
- Polismyndigheten (2023). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 24*.
- Polismyndigheten m.fl. (2022). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*.

- Prop. 1979/80:2. *Med förslag till sekretesslag m.m.*
- Prop. 2000/01:33. *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution.*
- Prop. 2005/06:173. *Översyn av personuppgiftslagen.*
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:85. *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet.*
- Prop. 2009/10:152. *Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel.*
- Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2015/16:167. *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet.*
- Prop. 2016/17:139. *Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater.*
- Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:95. *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning.*
- Prop. 2017/18:105. *Ny dataskyddslag.*
- Prop. 2017/18:123. *Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering.*
- Prop. 2017/18:200. *En ny lag om företagsbemyndigheter.*
- Prop. 2017/18:232. *Brottsdatalag.*
- Prop. 2017/18:299. *Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet.*
- Prop. 2019/20:83. *Ett nytt konto- och värdefackssystem.*
- Prop. 2019/20:106. *Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets Verksamhet.*
- Prop. 2019/20:166. *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset.*
- Prop. 2020/21:193. *Genomförande av visselblåsarndirektivet.*
- Prop. 2021/22:217. *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen.*
- Prop. 2022/23:34. *Utbetalningsmyndigheten.*
- Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024.*

- Regeringsbeslut A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.  
*Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*
- Regeringsbeslut A2021/00085. *Uppdrag om fortsatt myndighets-samverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*
- Regeringsbeslut A2022/00333. *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighets-samverkan.*
- Regeringsbeslut A2022/00996. *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet.*
- Regeringsbeslut A2023/01693. *Förlängd tid för uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighets-samverkan.*
- Regeringsbeslut A2023/01757, A2023/01308 och A2023/01716 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsmiljöverket.*
- Regeringsbeslut Fi2017/03257/DF. *Uppdrag att erbjuda samordnad och säker och statlig it-drift.*
- Regeringsbeslut I2019/02515/DF. *Ändring av uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift.*
- Riksrevisionen (2019). *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning.* RiR 2019:11.
- Riksrevisionen (2020). *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade.* RiR 2020:27.
- Riksrevisionen (2022). *Revisionsmetodik inom effektivitetsrevision II.* Dnr 1.1.2-2022-0201.
- Riksrevisionen (2023). *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter.* RiR 2023:6.
- Schultz, I. och Muhire, H. (2023). *Is there any criminal law protection for exploited migrant workers in Sweden? Logics of criminal law and the labour migration regime.* Nordic Journal of Criminology.

- Schoultz, I. och Smiragina-Ingelström, P. (2024). *Access to justice and social rights for victims of trafficking and labour exploitation in Sweden*. European Welfare Rights in Practice.
- Sjödin, E. (2020). *Arbetsmarknadens skuggsida – rättsföljder vid för låga löner*. Juridisk Tidskrift, 2019-20(3), 671–695.
- Skatteverket m.fl. (2020). *Handbok, Metodstöd för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*.
- Skatteverket (2022). *Remissvar, Departementspromemorian Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13)*. Dnr 8-1867810.
- Statsrådsberedningen (2024). *Propositionsförteckning våren 2024*.
- SOU 2014:16. *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.
- SOU 2016:42. *Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m.*
- SOU 2017:29. *Brottsdatalag*.
- SOU 2017:39. *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*.
- SOU 2018:14. *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*.
- SOU 2019:37. *Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk*.
- SOU 2019:59. *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*.
- SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro*.
- SOU 2020:38. *Ökad trygghet för visselblåsare*.
- SOU 2022:36. *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge*.
- SOU 2022:47. *De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet*.
- SOU 2023:8. *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland*.
- SOU 2023:26. *Översyn av entreprenörsansvaret*.
- SOU 2023:69. *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel*.
- SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet*.

- Statskontoret (2008). *Utredning om myndighetsanalyser*. 2008:18.
- Statskontoret (2020). *Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020*. 2020:4.
- Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärspektoriella frågor*.
- Stoop, C. (1994). *They are so sweet, sir: The cruel world of traffickers in Filipinas and other women*. Limitless Asia.
- Svar på skriftlig fråga 2023/24:177. *Sekretess mellan myndigheter och arbetet mot arbetslivskriminaliteten*.
- Svenskt Näringsliv (2023). *Arbetsmarknadskriminalitet – hur påverkas företagen och vad behöver göras?*
- Torp, E. (2020). *Vi, skuggorna: ett Sverige du inte känner till*. Leopard Förlag.
- Torp, E. (2023). *Rent åt helvete*. Mondial.
- Vänje, A. och Ottosson, J. (2020). *Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.
- Åklagarmyndigheten (2015). *Människohandel. Granskning av handläggningen av människohandelsärenden under 2012–2013*. Tillsynsrapport 2015:2.

### **Domar och annan rättspraxis i bokstavsordning**

- Förvaltningsrättens i Stockholm dom av den 3 juli 2023 i mål 2722-22.
- Högsta förvaltningsdomstolens dom den 5 juni 2012 i mål nr 4453-10 (HFD 2012 ref. 21).
- JO beslut 1238-2011.
- JO beslut 466-2019.
- Solna tingsrätts dom av den 9 januari 2023 i mål nr B2853-22.

# Kommittédirektiv 2021:74

## En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2021

### Sammanfattning

En kommitté i form av en delegation ska, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan. Delegationen ska bl.a.

- verka samlande och stödjande för att motverka arbetslivskriminalitet, och
- förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och sprida kunskap om internationella erfarenheter.

Uppdraget ska delredovisas senast den 17 juni 2022, senast den 24 februari 2023 och senast den 23 februari 2024, och slutredovisas senast den 28 februari 2025.

### Arbetslivskriminalitet är ett allvarligt samhällsproblem

Området arbetslivskriminalitet omfattar flera olika typer av regelöverträdelser. Det kan exempelvis handla om brott mot lagstiftning som rör arbetsmiljö och skatter eller otillåtet utnyttjande av arbetsmarknadspolitiska insatser och välfärdsförmåner. Det kan också handla om penningtvätt och bedrägerier, arbete utan arbetstillstånd samt utnyttjande av arbetskraft genom människoexploatering och människohandel. En del av arbetslivskriminaliteten utgörs av välfärds-

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 stödande för att motverka arbetslivskriminalitet**

Att motverka arbetslivskriminalitet kräver insatser från flera olika typer av aktörer. Olika myndigheters verksamheter bidrar på olika sätt utifrån sina respektive uppdrag, och de har olika kunskap och metoder att tillgå. Vissa myndigheter har en mer central roll än andra myndigheter inom befintliga samverkansformer. Arbetsmarknadens parter har också en viktig roll i sammanhanget. De har bland annat genom sin branschkunskap en särskild förståelse för utvecklingen och omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Dessutom kan även exempelvis företag och branschorganisationer agera för att minska risken för arbetslivskriminalitet.



En väsentlig del av den analys och det erfarenhetsutbyte som sker i dag görs inom ramen för en viss bransch eller sektor inom arbetslivet eller med utgångspunkt i någon eller några myndigheters arbete. Det är viktigt att arbetssätt som visat sig framgångsrika i motverkan av arbetslivskriminalitet kan identifieras och spridas till andra berörda organisationer, branscher och sektorer. I sammanhanget är det också viktigt att befintliga samarbeten och kontaktvägar beaktas och tas tillvara.

Delegationen ska därför

- ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan,
- samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta långsiktigt inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer.

### **Uppdraget att förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och att sprida kunskap om internationella erfarenheter**

*Hur utbredd är arbetslivskriminaliteten och hur kan den följas upp?*

För flera av de regelöverträdelser som kan benämnas som delar av arbetslivskriminaliteten saknas i dag uppskattningar av problemens omfattning. Det finns samtidigt svårigheter att kvantifiera eller på annat sätt bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning, inte minst när det handlar om kriminell verksamhet som 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 regelöverträdelse som inte kan anses ingå i arbetslivskriminaliteten. Därför finns behov av att utarbeta metoder för att på ett strukturerat sätt kunna analysera och följa upp de företeelser som sker i arbetslivet, drabbar enskilda eller snedvrider konkurrensen och sammantaget utgör arbetslivskriminaliteten. Eftersom arbetslivskriminaliteten är komplex och dess omfattning är svår att kvantifiera, kan det finnas skäl att kombinera olika informationskällor och metoder.

Därtill finns ett behov av att kunna följa upp och analysera arbetslivskriminalitetens utveckling på ett sätt som möjliggör jämförelser över tid. Detta kan till del ske exempelvis genom användandet av indikatorer. Bland annat eftersom de uppgifter som kan ligga till grund för sådana bedömningar finns inom flera olika myndigheter finns också ett behov av att bedöma hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag avslutats. I möjligaste mån bör indikatorerna utgå från redan befintliga sådana.

Delegationen ska därför

- utarbeta en definition av och uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige, och
- utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling, exempelvis genom användandet av indikatorer, och föreslå hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag avslutats.

*Hur motverkar man arbetslivskriminalitet i andra länder?*

Arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som är internationellt till sin natur, både såtillvida att det kan observeras i många olika länder och genom att det ofta förekommer att utländska arbetstagare utnyttjas. Nätverk som ligger bakom arbetslivskriminalitet kan också ha kopplingar såväl till annan organiserad brottslighet som till andra länder. Det kan i vissa fall finnas behov av samarbete internationellt mellan myndigheter i syfte att motverka gränsöverskridande arbetslivskriminalitet.

Olika länder har delvis olika arbetssätt och verktyg i bekämpandet av arbetslivskriminalitet. Det kan exempelvis handla om former för samverkan myndigheter emellan, stöd till personer som exploaterats på arbetsmarknaden och olika aktörers ansvar att tillhandahålla information till såväl allmänheten som berörda individer.

Det är därför av värde att dra lärdom av de erfarenheter och den kunskap som finns i andra länder, såväl vad gäller gränsöverskridande arbete som insatser och regelverk som finns på nationell nivå.

Den norska regeringen lade fram en nationell strategi mot arbetslivskriminalitet 2015. I den senaste versionen innehåller den 43 aktiva åtgärder inom flera olika departements och myndigheters ansvarsområden (Strategi mot arbetslivskriminalitet, reviderad 8 februari 2021). I Norge sker också samlokalisering av myndigheter i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet i form av så kallade a-krimcenter. I Sverige bedrivs myndighetssamverkan med likartade syften, men givet de särskilda arbetsformer som tillämpas i Norge har det sannolikt gjorts erfarenheter som kan vara värdefulla även i en svensk kontext.

Delegationen ska därför

- undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser, såväl vad gäller gränsöverskridande som nationellt arbete, mot arbetslivskriminalitet från andra länder inom EU och EES samt på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige, och
- undersöka och dra lärdom av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge, med särskilt fokus på arbetet med och insatserna inom den uppdaterade nationella strategin mot arbetslivskriminalitet och myndighetssamverkan inom ramen för s.k. a-krimcenter, och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige.

*Hur kan myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet utvecklas?*

Under 2018–2020 hade Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket i uppdrag att

utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (A2017/02422, A2017/00678). Regeringen gav i januari 2021 myndigheterna i uppdrag att under 2021 samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan (A2021/00085). Det finns även i sammanhanget andra relevanta former av myndighetssamverkan, som bland annat sker inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Det finns, särskilt vad gäller de mest systematiska formerna av arbetslivskriminalitet, flera beröringspunkter mellan de olika samverkansformerna.

Bland de beståndsdelar som kan anses utgöra arbetslivskriminalitet finns sådana som är särskilt komplexa och svåra att upptäcka. Det kan handla om brottsupplägg som är avancerade till sin natur och kräver insatser från flera olika myndigheter för att motverkas. Sådana brottsupplägg kan användas för att bedriva exploatering av arbetskraft, inklusive människohandel och människoexploatering. Det är i sådana fall vanligt förekommande att offren inte självmant berättar om sin utsatthet och det kan vara svårt att upptäcka människohandel eller människoexploatering vid ett enskilt inspektions-tillfälle. Samverkan mellan myndigheter är därmed särskilt viktigt för att motarbeta exploatering av arbetskraft och andra avancerade brottsupplägg.

Delegationen ska därför

- följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet.

Särskilt fokus ska läggas på arbete med myndighetsgemensamma kontroller samt hur effektiv samverkan är i förhållande till sådan arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, exempelvis sådan som kan innefatta att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.

## Konsekvensbeskrivningar

För de förslag som lämnas ska delegationen redogöra för ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer, där kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Om förslag medför kostnadsökningar ska delegationen föreslå hur dessa ska finansieras. Delegationen ska analysera konsekvenserna för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet. Delegationen ska även beskriva konsekvenser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vidare ska delegationen särskilt beakta och redovisa hur lämnade förslag kan påverka den administrativa arbetsbördan för företag och arbetsgivare. Delegationen ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs, särskilt när det gäller arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling.

I de fall delegationen lämnar förslag som rör behandling av personuppgifter ska den särskilt redogöra för hur hänsyn tagits till behovet av informationssäkerhet, rättssäkerhet samt skydd för den personliga integriteten.

## Kontakter och redovisning av uppdraget

I uppdraget ingår att beakta och följa relevant arbete inom Regeringskansliet, pågående utredningar och pågående arbete på myndigheterna. Detta gäller exempelvis utredningen om stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen (dir. 2021:39) och uppdraget att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442).

Delegationen ska samråda med de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet, beakta deras behov av stöd och ta tillvara den kunskap som deras arbete genererar, och även beakta annan relevant myndighetssamverkan såsom samverkan mot organiserad brottslighet. Delegationen ska även samråda med Brottsförebyggande rådet. I de delar som berör uppdraget att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning ska delegationen samråda med Ekonomistyrningsverket och berörda myndigheter. Därtill ska delegationen vid behov samråda med andra relevanta myndigheter och aktörer, särskilt arbetsmarknadens parter.

Delegationen ska vid behov lämna författningsförslag.

De två punkterna i det första deluppdraget om att verka samlande och stödjande och att samla och sprida goda exempel ska redovisas årligen med början 2023 – senast den 24 februari 2023, senast den 23 februari 2024 och i samband med slutredovisningen senast den 28 februari 2025. Punkten i det andra deluppdraget om att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt i andra länder ska också redovisas årligen med början 2023.

De två punkterna i det andra deluppdraget om att utarbeta en definition av arbetslivskriminaliteten i Sverige och om att undersöka och dra lärdom av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge ska redovisas senast den 17 juni 2022. Vid detta tillfälle ska också en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning redovisas. Uppskattningen av arbetslivskriminalitetens omfattning i sin helhet ska redovisas senast den 24 februari 2023.

Punkten i det andra deluppdraget om att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet ska redovisas senast den 23 februari 2024.

Punkten i det första deluppdraget om att ta ställning till en fortsättning av delegationens arbete inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer ska redovisas i samband med slutredovisningen den 28 februari 2025. Punkten i det andra deluppdraget om att utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning ska också redovisas i samband med slutredovisningen.

Delegationen ska fortlöpande informera Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) om arbetet.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

# Kommittédirektiv 2022:2

## **Tilläggsdirektiv till En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 februari 2022

### **Förkortad tid för en del av uppdraget**

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Delegationen ska bl.a. utarbeta en definition av arbetslivskriminaliteten i Sverige. Den delen av uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 17 juni 2022.

Utredningstiden förkortas. Uppdraget att utarbeta en definition ska i stället redovisas senast den 31 mars 2022, i form av en promemoria.

(Arbetsmarknadsdepartementet)





# Kommittédirektiv 2022:87

## **Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

### **Ändring i uppdraget**

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Den 10 februari beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till delegationen (dir. 2022:2). Genom tilläggsdirektiven förkortades utredningstiden för redovisning av den del av uppdraget som gällde att redovisa en definition av arbetslivskriminalitet.

Delegationen ska nu även

- utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 17 juni 2023.

### *Uppdraget att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet*

Den 24 februari 2022 beslutade regeringen om ett uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan. Enligt uppdraget ska Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket

och Åklagarmyndigheten under 2022–2023 samverka för att motverka arbetslivskriminalitet. En viktig del av myndighetsamverkan 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 myndighetsamverkan 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)



# Statens offentliga utredningar 2024

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.



# Statens offentliga utredningar 2024

---

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]  
Arbetslivskriminalitet – myndighets-  
samverkan, en gemensam tipsfunktion,  
lärdomar från Belgien och gränsöver-  
skridande arbete. [14]

### Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

### Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda  
mot våld, hot och trakasserier. [1]  
Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]  
Förbättrad ordning och säkerhet  
vid förvar. [5]  
Ett säkrare och mer tillgängligt  
fastighetsregister. [7]  
Preskription av avlägsnandebeslut och vissa  
frågor om återreseförbud. [10]  
En effektivare kontaktförbuds-  
lagstiftning – ett utökat skydd  
för utsatta personer. [13]

### Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en  
ändamålsenlig regeringsprövning på  
miljöområdet. [11]

### Kulturdepartementet

Ett starkt juridiskt liv för framtida  
generationer. Nationell strategi för att  
stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034.  
[3]

### Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

### Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för  
effektivare hantering av kommande  
vacciner. Del 1 och 2. [2]

### Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhets-  
förlagd utbildning – långsiktiga  
åtgärder för sjuksköterskeprogrammen.  
[9]