

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 februari 2024

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Delegationen ska bland annat följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet samt utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling. Regeringen har beslutat om tilläggsdirektiv till delegationen den 10 februari 2022 (dir. 2022:2), den 30 juni 2022 (dir. 2022:87) och den 27 april 2023 (dir. 2023:59).

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har hittills redovisat delbetänkandena Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge (SOU 2022:36), Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland (SOU 2023:8) och Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en myndighetsgemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14).

Delegationen ska nu även bl.a.

- analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna (säsonganställda) samt, om delegationen ser sådana behov, även i andra näringsgrenar,

- utifrån ett urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker beskriva kriminalitetens konsekvenser för samhället,
- föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna och de reglerade yrkena,
- kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i Sverige, med särskilt fokus på hur arbetslivskriminaliteten används för att finansiera den kriminella ekonomin, och
- lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet och analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter.

Enligt de ursprungliga direktiven ska delegationen vid behov lämna författningsförslag. Samma sak gäller uppdragen i dessa tilläggsdirektiv.

Uppdraget i de ursprungliga direktiven om att delegationen ska utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling ändras nu på så sätt att delegationen ska ge förslag på en myndighet, ett organ eller en annan aktör som kan utföra denna del av uppdraget. Det uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2024, i form av en promemoria. Uppdraget ska i övrigt redovisas i samband med delegationens slutredovisning den 28 februari 2025.

Arbetet mot arbetslivskriminalitet behöver bli mer differentierat

I delbetänkandena har delegationen bland annat föreslagit en definition av begreppet arbetslivskriminalitet och lämnat en övergripande beskrivning av kriminalitetens omfattning i Sverige med en analys av några av de allvarliga samhällsproblem som följer av arbetslivskriminaliteten. Delegationen har redovisat iakttagelser om det pågående arbetet för att bekämpa arbetslivskriminalitet i Sverige och uppmärksammat att byggbranschen av olika aktörer har pekats ut som den bransch som har högst risk för arbetslivskriminalitet. Delegation anger samtidigt att byggbranschen är en av de branscher som har kommit längst när det gäller att ta initiativ för att motverka kriminaliteten. I det senaste delbetänkandet finns bland annat förslag om en gemensam tipsfunktion samt en analys av hur myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet fungerar och hur den kan effektiviseras.

Arbetslivskriminalitet utgör ett hot mot svenska företag, anställda och samhället i stort. Den skapar stor otrygghet, snedvrider konkurrensen och bidrar till den kriminella ekonomin. De oseriösa aktörerna använder alltmer avancerade och innovativa metoder för att kringgå samhällets lagar och regler. Brottsligheten är systemhotande och samhällets arbete mot arbetslivskriminalitet behöver intensifieras och bli mer proaktivt.

Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet har identifierat vissa näringsgrenar med särskilt hög risk för negativa samhällsekonomiska konsekvenser. Delegationens arbete har hittills främst varit inriktat på att beskriva det generella angreppssättet i Sverige och i andra länder för att motverka arbetslivskriminalitet.

Det finns ett behov av en djupare analys ur ett mer näringsgrensspecifikt perspektiv, där också förekomsten av eller möjlig framväxt av organiserad brottslighet bör analyseras närmare. Det fortsatta arbetet behöver därför inriktas mer specifikt på sådana branscher och yrken där det finns en särskilt identifierad risk för arbetslivskriminalitet. Det är angeläget att analysera vilka åtgärder som behöver vidtas för att motverka att aktörer inom den organiserade brottsligheten etablerar sig eller tillåts verka i arbetslivet. Regeringen har en strategi mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67) med fem mål som ska vara vägledande i arbetet, däribland att slå sönder den kriminella ekonomin. Det är därför angeläget att ta fram förslag som kan effektivisera arbetet mot arbetslivskriminalitet, för att arbetet ska slå hårdare mot den kriminella ekonomin och organiserad brottslighet i företagsmiljö. Det behöver vidare skapas förutsättningar för att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska kunna bli mer långsiktigt effektivt och uthålligt genom att myndighetssamverkan liksom samarbetet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter utvecklas ännu mer.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att motverka arbetslivskriminaliteten inom specifika näringsgrenar och reglerade yrken

Arbetslivskriminalitet i specifika näringsgrenar

De nio myndigheter som har det särskilda regeringsuppdraget att samverka mot arbetslivskriminalitet (A2022/00333, A2023/01693) har uppmärksammat att vissa näringsgrenar löper en särskilt hög risk för att utsättas för upplägg som kan beskrivas som arbetslivskriminalitet och därmed förorsaka stor samhällskada. Enligt myndigheterna är näringsgrenar som är personalintensiva mer utsatta för arbetslivskriminalitet än andra. Att det råder brist på

utbildad arbetskraft inom näringsgrenarna bygg och transport ger utrymme för oseriösa eller brottsverksamma aktörer att bryta mot vissa regler och avtal. Näringsgrenar som kroppsvård eller städ, där det kan efterfrågas mindre kvalificerad arbetskraft, ger andra förutsättningar för arbetslivskriminella upplägg (Arbetsmiljöverket, Lägesbild för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet, 2021).

Kontroll och tillsyn är viktiga verktyg för att på ett effektivt sätt förebygga och bekämpa arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna. Som exempel kan nämnas räddningstjänstens tillsynsansvar över byggnader, annan kommunal tillsyn på t.ex. hälsoområdet samt kontroll och uppföljning av offentliga upphandlingsavtal enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Mot den här bakgrunden finns det anledning att rikta särskilt fokus mot arbetslivskriminalitet i vissa näringsgrenar där det förekommer sådana upplägg som oseriösa aktörer använder.

Delegationen ska därför särskilt belysa näringsgrenarna restaurang, transport, kroppsvård och städ. Det finns därutöver anledning att uppmärksamma säsongsanställda inom de gröna näringarna, såsom bärplockare, som kan vara särskilt utsatta för att drabbas av arbetslivskriminalitet i form av människoexploatering. Bygg- och anläggningssektorn har gjort ett stort arbete genom t.ex. Bygghandelskommissionen. Även delegationen har lyft problemen i denna sektor i tidigare delbetänkanden. Det finns dock anledning för delegationen att ytterligare analysera denna sektor för att se vad mer som kan göras för att komma åt problematiken i sektorn och vilken effekt redan vidtagna åtgärder har haft.

Utöver dessa näringsgrenar som delegationen särskilt ska belysa pågår arbeten från regeringens sida i förhållande till andra näringsgrenar. Som exempel kan nämnas uppdraget till Socialstyrelsen om att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården (S2023/03096) och uppdraget till Inspektionen för vård och omsorg om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen (S2024/00041). De myndigheter som ingår i satsningen Myndighets-samverkan mot organiserad brottslighet beskriver i rapporten Myndighets-gemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023 hur expansion av brottsligheten sprider sig till fler näringsgrenar, och pekar på den ökade välfärdsbrottsligheten. Delegationen bör därför även ha möjlighet att

analysera andra branscher som är utsatta för arbetslivskriminalitet och som den bedömer som angelägna att lyfta.

Arbetslivskriminalitet i reglerade yrken

Med reglerade yrken menas yrken där det finns särskilda kompetenskrav eller andra bestämmelser om vad som krävs för att utöva yrket. Ett exempel är läkaryrket, där det är av stor betydelse för patientsäkerheten att endast personer som uppfyller de formella kraven för att vara läkare får utöva yrket. På samma sätt är de formella kompetenskraven för andra reglerade yrken anpassade efter respektive yrkes särskilda förutsättningar.

I Sverige finns ett fyrtiotal reglerade yrken. De flesta sådana yrken finns inom hälso- och sjukvården, som läkare, tandläkare, sjuksköterska, receptarie, kiropraktor och psykolog. Andra reglerade yrken är t.ex. taxiförare, advokat, väktare, fastighetsmäklare och sakkunniga inom brandskydd. Alla reglerade yrken är ställda under tillsyn, antingen av offentliga organ eller av branschinterna tillsynsorgan.

När en person i ett reglerat yrke använder sin yrkesposition för att överträda regler, som när en läkare överförskriver narkotikapreparat, när en fastighetsmäklare medverkar till penningtvätt vid fastighetsaffärer eller när en advokat utan tillstånd från åklagaren förmedlar meddelanden till en utomstående från en klient som är häktad med restriktioner, är det först och främst en fråga om en brottslig gärning som kan medföra straffrättsligt ansvar. Gärningen kan också aktualisera granskningar av berörda tillsynsorgan. En advokat som bryter mot god advokatsed kan t.ex. tilldelas en disciplinpåföljd av Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd. Påföljderna är erinran, varning (eventuellt i kombination med straffavgift) och, i de allvarigaste fallen, utestängning.

Här finns även anledning att anlägga ett vidare perspektiv, som tar sin utgångspunkt i bekämpandet av arbetslivskriminalitet i samhället i stort. När reglerade yrkestitlar missbrukas i brottsliga syften finns det en risk för att viktiga samhällsintressen, även utanför yrkeskåren, tar allvarlig skada. Rättsväsendets möjligheter att utreda och lagföra sådana brott kan också begränsas av bestämmelser om t.ex. sekretess och tystnadsplikt eller andra för yrket speciella regler som finns i syfte att skydda de här gruppernas yrkesutövning. Även om arbetslivskriminalitetens effekter på samhället i stort kan vara svåra att kvantifiera, är det fråga om ett problem med påtagliga

risker för att allmänhetens förtroende för det demokratiska samhällets strukturer kommer att lida skada.

För att värna tilliten till det reglerade yrket och för att syftet med regleringen ska uppnås är det bland annat viktigt att samma förutsättningar att bemanna de reglerade yrkena gäller oavsett om yrket är ett bristyrke eller om det finns överskott på utbildad arbetskraft inom yrkeskategorin. När det råder brist på kvalificerad arbetskraft inom ett reglerat yrke kan konkurrensen mellan företagen snedvridas om yrkesutövaren inte uppfyller de formella kraven för det reglerade yrket, exempelvis genom att examensbevis förfalskas. Om det i stället råder arbetskraftsöverskott inom ett reglerat yrke kan arbetsgivare missbruka sitt inflytande på arbetsmarknaden t.ex. genom skatteundandragande där arbetstagare får arbeta som falska egenföretagare i stället för att företagen tar sitt arbetsgivaransvar för de anställda. Den senare problematiken belyses särskilt i betänkandet F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor (SOU 2018:49). I ett vidare perspektiv kan förekomsten av arbetslivskriminalitet i ett reglerat yrke skada de samhällsintressen som ligger bakom att yrket i fråga har getts en särskild reglering, och i förlängningen även skada allmänhetens tilltro. I strategin mot organiserad brottslighet är återkallandet av yrkeslegitimationer ett exempel som lyfts för att motverka att företag används som brottsverktyg.

Delegationen ska därför

- analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna (säsonganställda) samt, om delegationen ser sådana behov, även i andra näringsgrenar,
- utifrån ett, av delegationen avgränsat, urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället, beskriva hur skadeverkningarna drabbar samhället och vilka negativa samhällsekonomiska konsekvenser som uppstår, och
- föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna och de reglerade yrkena.

Uppdraget att kartlägga arbetslivskriminalitet som en inkomstkälla för den kriminella ekonomin, att föreslå mer träffsäkra verktyg och att analysera förutsättningarna för ökad samverkan

Arbetslivskriminalitet – en inkomstkälla för organiserad brottslighet

Arbetslivskriminalitet är ett allvarligt, omfattande och ökande samhällsproblem. Den organiserade brottslighetens utbredning leder, förutom till skadeverkningarna inom landet, till att synen på Sverige utomlands påverkas negativt. Detta skapar svårigheter för seriösa svenska företag att verka på en konkurrensutsatt marknad.

Arbetslivskriminalitet i kombination med organiserad brottslighet leder till att den fria konkurrensen på marknaden snedvrids ytterligare och att seriösa företagare konkurreras ut av oseriösa aktörer. Arbetslivskriminaliteten bidrar även till att finansiera den kriminella ekonomin. Ytterligare en följdverkan av detta är att den ekonomiska brottsligheten får möjligheter att infiltrera de seriösa företagen så att även de riskerar att direkt eller indirekt bidra till den kriminella ekonomin. Ekonomiska värden går förlorade när den organiserade brottsligheten sätter i system att exempelvis begå bidragsbrott och bedrägerier riktade mot välfärdssystemen eller att exploatera arbetstagare. Detta aktualiseras även i strategin mot organiserad brottslighet. Det är angeläget att kartlägga kopplingarna mellan arbetslivskriminaliteten och den organiserade brottsligheten och hur arbetslivskriminaliteten bidrar till att finansiera den kriminella ekonomin, inte minst för att åtgärder ska kunna slå hårdare mot den kriminella ekonomin och den organiserade brottsligheten i företagsmiljö.

Den organiserade brottslighetens intrång i det svenska näringslivet, när det gäller såväl privat- som offentligfinansierade företag, är systemhotande och något som påverkar det sunda svenska företagandet negativt. Bilden av Sverige som ett attraktivt land att etablera företag och andra verksamheter i har tydligt försämrats över tid. Detta ger följd effekter på möjligheterna att upprätthålla vårt välfärdssamhälle. Detta sker samtidigt som arbetslivskriminaliteten orsakar en ökad otrygghet på arbetsmarknaden, att arbetskraft utnyttjas och att offentliga medel riskerar att gå till kriminella.

Verktygen behöver vara träffsäkra och effektiva

För att bekämpa arbetslivskriminalitet och för att motverka att organiserad brottslighet etablerar sig, är det viktigt att myndigheterna har tillgång till träffsäkra och effektiva verktyg. Verktygen ska fungera som kännbara straff men också få oseriösa företag att bli medvetna om att risken för att upp-

täckas när man bryter mot lagar och regler eller exploaterar människor är påtaglig.

Enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen (1977:1160) får Arbetsmiljöverket under vissa förutsättningar besluta om förelägganden och förbud, som kan förenas med vite. I 8 kap. finns bland annat bestämmelser om straff och sanktionsavgifter. Enligt 8 kap. 6 § ska sanktionsavgiften tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde. Vidare kan nämnas att enligt lagen (2014:836) om näringsförbud kan allmän domstol besluta om näringsförbud. Den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten, och därigenom har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, ska meddelas näringsförbud om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Vid de myndighetsgemensamma inspektionerna kontrolleras en rad olika sakförhållanden. Inspektionerna kan leda till olika former av åtgärder mot företaget, såsom straff (böter eller fängelse), återkallelse av tillstånd för verksamheten och andra former av sanktioner, t.ex. förelägganden eller förbud. De oseriösa aktörerna ägnar sig åt arbetslivskriminalitet på mer och mer avancerade sätt och aktörerna blir också alltmer innovativa i att kringgå samhällets lagar och regler. Brottsligheten är systemhotande och de olika samhällsorganens arbete mot arbetslivskriminalitet behöver intensifieras och bli mer proaktivt. Det finns därför skäl att låta delegationen ta ställning till om det behövs bättre verktyg, t.ex. utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden eller andra sanktioner, för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet.

Utvecklad samverkan är en framgångsfaktor

Samtidigt som det är viktigt att de enskilda offentliga aktörerna, som Arbetsmiljöverket och kommunala tillsynsenheter, har tillgång till de verktyg som behövs bör ännu mer göras för att utveckla samverkan mellan alla seriösa aktörer på arbetsmarknaden. Myndighetssamverkan ger exempelvis ett mervärde jämfört med om myndigheterna enbart skulle driva arbetet mot arbetslivskriminalitet inom den egna linjeorganisationen, och förutsättningarna för att kunna bedriva en sådan samverkan utvecklas kontinuerligt.

Genom den svenska arbetsmarknadsmodellen har arbetsmarknadens parter nyckelroller i arbetet för sunda förhållanden på arbetsmarknaden som ger seriösa företag möjligheter att konkurrera på rättvisa villkor och som bidrar

till att bekämpa utvecklingen av arbetslivskriminalitet. Detta arbete behöver kunna gå hand i hand med det myndighetsgemensamma arbetet för att motverka denna form av kriminalitet. Likaså finns det andra aktörer, statliga, regionala och kommunala, vars kompetens och befogenheter behöver involveras mer så att de bidrar till effektiviteten i arbetet mot arbetslivskriminaliteten.

Delegationen ska därför, utifrån vad som framkommer i uppdraget om att föreslå åtgärder för att motverka arbetslivskriminaliteten inom specifika näringsgrenar och reglerade yrken,

- kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i Sverige, med särskilt fokus på hur arbetslivskriminaliteten används för att finansiera den kriminella ekonomin och hur den organiserade brottsligheten tillskansar sig andra orättmätiga fördelar inom näringslivet,
- lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg, såsom utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden och sanktioner, som behövs för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet,
- analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter, samt
- identifiera vilka myndigheter eller andra aktörer som inte har detta till uppgift i dag, men som i framtiden bedöms kunna agera effektivt för att bekämpa samhällsproblemen med arbetslivskriminalitet.

Uppdraget att föreslå en aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling

Delegationen ska inte längre utföra det ursprungliga uppdraget om att utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling, exempelvis genom användandet av indikatorer, och föreslå hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag har avslutats.

Delegationen ska i stället

- ge förslag på en befintlig myndighet, ett organ eller en annan aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget att föreslå en aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling ska redovisas senast den 20 juni 2024, i form av en promemoria. Uppdraget ska i övrigt redovisas i samband med delegationens slutredovisning den 28 februari 2025.

(Arbetsmarknadsdepartementet)