

Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.

SLUTBETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
ARBETSKRAFTSINVANDRING



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:88

Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.

*Slutbetänkande av Utredningen
om arbetskraftsinvandring*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:88

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0252-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0253-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 att ge i uppdrag åt en särskild utredare att senast den 1 november 2021 i ett slutbetänkande överväga om det nuvarande kravet på fyra månaders anställning vid s.k. spårbyte bör förkortas, ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan förbättras, ta ställning till om det finns ett behov av ytterligare myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring, kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk, kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher, är utsatta för exploatering samt kartlägga förekomsten av handel med uppehållstillstånd för arbete. I de fall utredningen anser det nödvändigt ska utredningen lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder (dir. 2020:8). Den 25 juni 2020 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen. Av dessa följer att utredaren även har i uppdrag att lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare och skadestånd till arbetstagare (dir. 2020:69).

Till särskild utredare förordnades den 26 februari 2020 kammarrättslagmannen Anita Linder. Som experter förordnades den 23 april 2020 utredaren Ana Andric (SACO), juristen Amelie Berg (Svenskt Näringsliv), ämnesrådet Charlotta Carlberg (Näringsdepartementet), departementssekreteraren Mikael Gahn (Utrikesdepartementet), enhetschefen Daniel Grynfarb (Migrationsverket), handläggaren Sigrid Hasselberg (Polismyndigheten), kanslirådet Elin Jansson (Justitiedepartementet), projektledaren Anders Johannesson (LRF), chefsekonomen Patrick Joyce (Almega), utredaren Tove Nandorf (LO) och dåvarande rättssakkunnige numera kanslirådet Karl Rahm (Justitiedepartementet). Som expert förordnades den 20 augusti 2020 näringspolitiska experten Erik Ageberg (Företagarna). Den 23 april 2020 förordnades juristen Magnus Lundberg (TCO) som expert.

Han entledigades den 19 augusti 2020 och den 20 augusti 2020 förordnades i stället juristen Sofia Råsmar (TCO). Departementssekreteraren Helena Lund (Finansdepartementet) och kanslirådet Olof Widgren (Arbetsmarknadsdepartementet) förordnades som experter den 23 april 2020, men entledigades den 31 augusti 2020. Efter deras entledigande förordnades den 1 september 2020 som experter departementssekreteraren Tawar Dabaghi (Finansdepartementet) och kanslirådet Maria Rasmussen (Arbetsmarknadsdepartementet). Tawar Dabaghi entledigades den 11 december 2020 och i stället förordnades samma dag departementssekreteraren Marcus Johansson (Finansdepartementet). Maria Rasmussen entledigades den 5 mars 2021 och i stället förordnades departementssekreteraren Joel Phalén (Arbetsmarknadsdepartementet) samma dag. Daniel Grynfarb entledigades den 18 mars 2021 och ersattes samma dag av rättsliga experten Anna Bartosiewicz (Migrationsverket). Ana Andric entledigades den 7 april 2021 och samma dag förordnades utredaren Magnus Skagerfält (SACO) i hennes ställe. Charlotta Carlberg entledigades den 28 maj 2021 och ersattes inte. Som sekreterare anställdes den 1 april 2020 rådmannen Ulrika Melander och den 15 april 2020 kammarrättsassessorn Karin Nordqvist.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om arbetskraftsinvandring (Ju 2020:05). Den 2 februari 2021 överlämnade utredningen sitt delbetänkande, Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5). Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88) Anita Linder svarar som utredare ensam för innehållet i betänkandet. Utredningens experter har kontinuerligt getts tillfälle att kommentera texter och lämna synpunkter på förslagen.

Stockholm i oktober 2021

Anita Linder

/Ulrika Melander
Karin Nordqvist

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	25
1 Författningsförslag	39
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	39
1.2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2009:97).....	44
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999: 1134) om belastningsregister.....	46
2 Utredningens uppdrag och arbete	51
2.1 Uppdrag.....	51
2.2 Utredningens arbete	52
2.3 Disposition	53
3 Utgångspunkter för kartläggningen av missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring	55
3.1 Bakgrund	55
3.2 Avgränsningar	55
3.3 Gällande rätt	58
3.3.1 Människohandel.....	59
3.3.2 Människoexploatering.....	62
3.3.3 Bedrägeri	65
3.3.4 Ocker.....	66

3.3.5	Lagen om näringsförbud.....	66
3.3.6	Företagsbot.....	70
4	Kartläggning av missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring	71
4.1	Inledning	71
4.2	Aktuella rapporter	73
4.2.1	Samverkan mot den organiserade brottsligheten – lägesbild 2019.....	74
4.2.2	Samverkan för utvecklandet av ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet – Lägesrapport 2020.....	75
4.2.3	Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet, Ds 2021:1.....	77
4.2.4	GRUNDEN – en rapport från Regionalt underrättelsecentrum väst	78
4.2.5	Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 21	82
4.2.6	Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade, RiR 2020:27.....	85
4.2.7	Rapporter som avser personlig assistans	86
4.3	Olika aktörers ansvar och beskrivningar av situationen	93
4.3.1	Arbetsmiljöverket	94
4.3.2	Ekobrottsmyndigheten.....	100
4.3.3	Försäkringskassan	102
4.3.4	Inspektionen för vård och omsorg	105
4.3.5	Jämställdhetsmyndigheten	107
4.3.6	Migrationsverket	108
4.3.7	Polismyndigheten	111
4.3.8	Skatteverket.....	114
4.3.9	Upphandlingsmyndigheten	115
4.3.10	Åklagarmyndigheten.....	118

4.3.11	Vittnesmål från ett antal fackförbund inom LO	120
4.3.12	Information från bransch- och arbetsgivarorganisationer	125
4.3.13	Två initiativ från arbetsmarknadens parter	131
4.3.14	Media.....	133
4.3.15	Advokat.....	136
4.4	Sammanställningar och viss statistik.....	137
4.4.1	Människoexploatering, otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden och människohandel.....	138
4.4.2	Lönenivåer och anställningsgrad	143
4.4.3	Branscher.....	154
4.4.4	Särskilt om personlig assistans.....	163
4.5	Analys	165
4.5.1	Arbetsgivaren.....	166
4.5.2	Tillvägagångssätten.....	169
4.5.3	Utsatta arbetskraftsinvandrares sårbarhet	172
4.5.4	Generella effekter	174
4.5.5	Utredningens uppskattning av problemets omfattning.....	175
4.5.6	Särskilt om lönenivåer och anställningsgrad	178
4.5.7	Särskilt om personlig assistans.....	180
5	Åtgärder för att motverka att systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas.....	185
5.1	Inledning.....	185
5.2	Tidigare förslag.....	186
5.3	Överväganden och förslag.....	187
5.3.1	Myndighetssamverkan och gemensamma myndighetskontroller.....	188
5.3.2	Informationsutbyte mellan myndigheter.....	194
5.3.3	Information och hjälp till arbetskraftsinvandrare	198
5.3.4	Upplysningskampanj.....	210

5.3.5	Ett arbetstillstånd får vägras för arbete hos en arbetsgivare som brutit mot väsentliga regler	212
5.3.6	Vissa krav på en bostad som tillhandahålls av arbetsgivaren	215
5.3.7	Inkomstnivå och anställningsgrad	224
5.3.8	Personlig assistans.....	231
5.3.9	Överväganden som rör Migrationsverkets certifieringssystem	239
6	Skärpta straff för arbetsgivare och skadestånd till arbetstagare m.m.	243
6.1	Bakgrund.....	243
6.2	Förslag i tidigare utredningar.....	243
6.2.1	Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden, SOU 2016:91.....	244
6.2.2	Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete, Ds 2018:7.....	246
6.2.3	En gemensam angelägenhet, SOU 2020:46.....	248
6.3	Överväganden och förslag.....	251
6.3.1	Bör brottet människoexploatering justeras?	251
6.3.2	Ett nytt brott, exploatering av utländsk arbetskraft, ska införas.....	253
6.3.3	Olovlig handel med arbetserbjudanden m.m.	257
6.3.4	Försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott	261
6.3.5	Näringsförbud.....	263
6.3.6	Skadestånd till arbetstagare som utnyttjas	264
6.3.7	Möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet.....	273
7	Marknadsföring av Sverige och myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring	277
7.1	Inledning	277
7.2	Svenska institutet.....	278
7.2.1	Sweden.se.....	279
7.3	Projektet Flytta.....	280

7.4	Statliga servicekontor	281
7.4.1	Arbetskraftsinvandring och statliga servicekontor	282
7.5	Arbetsförmedlingen.....	284
7.6	Tillväxtverket	284
7.7	Business Sweden.....	285
7.8	Samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande.....	286
7.9	Regionala initiativ	287
7.9.1	Move to Gothenburg.....	287
7.10	SOU 2019:3.....	288
7.11	Överväganden	290
7.11.1	Marknadsföring	290
7.11.2	Samordnande funktion.....	291
8	Tiden för anställning vid så kallat spårbyte.....	293
8.1	Allmänt om reglerna för spårbyte.....	293
8.2	Behov av ändring av tidsgränsen?	294
8.2.1	Bakgrund.....	294
8.2.2	Statistik från Migrationsverket	295
8.2.3	Överväganden och bedömning	297
9	Konsekvensanalys.....	299
9.1	Krav på redovisning av konsekvenserna	299
9.2	Problembeskrivning och målsättning	300
9.3	Nollalternativets konsekvenser.....	301
9.3.1	Motverka missbruket	302
9.4	Kostnader och andra konsekvenser för offentliga aktörer.....	304
9.4.1	Rättsväsendet	304
9.4.2	Migrationsverket	306

9.4.3	Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten	308
9.5	Finansiering av förslagen.....	309
9.6	Konsekvenser för företag.....	309
9.7	Förslagets påverkan på enskilda.....	310
9.8	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	312
9.9	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och om förslagen är förenliga med EU-rätten.....	312
9.10	Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	313
9.11	Bedömning av om det finns behov av speciella informationsinsatser.....	313
9.12	Andra konsekvenser som anges i kommittéförordningen	314
9.13	Sammanfattning av de samhällsekonomiska konsekvenserna i övrigt.....	314
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	317
11	Författningskommentar	319
11.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	319
	Särskilt yttrande.....	329
	Referenser.....	331
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:8.....	341
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:69.....	365

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen om arbetskraftsinvandring lämnade den 2 februari 2021 delbetänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5) där den övergripande målsättningen var att förbättra den nuvarande regleringen för arbetskraftsinvandring samtidigt som dagens system för arbetskraftsinvandring värnas. Av utredningens direktiv framgår också att det är viktigt att det råder goda anställningsvillkor och att systemet för arbetskraftsinvandring inte missbrukas av vissa arbetsgivare. I detta slutbetänkande har utredningen i huvudsak haft följande uppdrag

- kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk
- kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher, är utsatta för exploatering
- kartlägga förekomsten av handel med uppehållstillstånd för arbete
- lämna förslag om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet för arbetskraftsinvandring och om rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjas
- överväga att införa ett nytt brott och alternativa åtgärder som kan motverka utnyttjande av arbetstagare, belysa i vilken utsträckning lagen om näringsförbud (2014:836) kan användas i detta avseende samt överväga en möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet under uppehållstillståndets giltighetstid

- ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftinvandring och företagande kan förbättras
- ta ställning till om det finns ett behov av ytterligare myndighets-samverkan vid arbetskraftinvandring
- överväga om det nuvarande kravet på fyra månaders anställning vid s.k. spårbyte bör förkortas
- vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder.

Här följer en sammanfattning av utredningens kartläggning, förslag och bedömningar.

Kartläggning

Utifrån den kartläggning som utredningen har gjort framkommer en någorlunda samstämmig bild av de problem som finns med utnyttjandet av utländsk arbetskraft. Även om källorna varierar så är beskrivningen av problemen i stor utsträckning densamma. Generellt och av samtliga aktörer beskrivs det som ett av huvudproblemen att de tillstånd och de handlingar som arbetskraftsinvandraren visar upp är äkta men innehåller felaktiga uppgifter. Det kan till exempel handla om anställningserbjudanden med villkor som båda parter är införstådda med inte kommer infrias eller så kommer något arbete inte utföras för den arbetsgivaren överhuvudtaget. Ett vanligt förfarande är att tredjelandsmedborgaren får betala arbetsgivaren för att få ett anställningserbjudande och därmed möjlighet till ett arbetstillstånd i Sverige. Inte sällan konstrueras kostnaden för tillståndet som en skuld till arbetsgivaren som arbetstagaren under sin vistelse ska betala tillbaka. Genom ett sådant upplägg blir lönen i praktiken mycket lägre än den som uppgetts dels till Migrationsverket, dels i anställningsavtalet. När arbetstagaren väl är i landet och har påbörjat sitt arbete rapporteras om att arbetskraftsinvandrare utnyttjas på så sätt att de arbetar till en mycket låg lön, långa dagar och ibland utan ledighet. I de fall arbetsgivaren tillhandahåller och tar betalt för en bostad är dessa boendeförhållande och/eller kostnaderna för dessa oskäligen.

Utredningen har särskilt undersökt branschen personlig assistans. Av rapporterna och av vad som framkommit i samtal med de aktörer

som arbetar med branschen kan slutsatsen dras att det finns stora problem även inom denna bransch. Såväl migration på oriktiga grunder som exploatering och människohandel har identifierats kopplat till assistansbranschen. Kännerutveckande för utnyttjandet av systemen är även här att lönerna betalas på ett korrekt sätt till assistenten men denne måste sedan betala tillbaka en stor summa till anordnaren eller till brukaren. Av kartläggningen framkommer dock att missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring, mer eller mindre, finns inom alla branscher.

Omfattande upplägg förekommer för att dölja hur det ser ut i verkligheten. Dessa upplägg innefattar ofta en hantering av pengar utanför det reguljära banksystemet eller att arbetsgivaren helt enkelt har tagit kontroll över arbetstagarens bankkonton, bank-ID och uppgifter som samordningsnummer. Båda parter kan ibland ha ett intresse av att samverka för att upprätthålla anställningsförhållandet. Arbetsgivaren har en möjlighet att utnyttja den anställda på ett otillbörligt sätt för att få billig arbetskraft, medan den anställda genom anställningsförhållandet kan nå målet att bosätta sig i Sverige och i förlängningen få tillgång till det svenska välfärdssystemet. Arbetsgivare som utnyttjar systemet på ett systematiskt och organiserat sätt har god kännedom om de svenska välfärdssystemen och hur myndigheterna arbetar. Det är inte heller helt ovanligt att sådana arbetsgivare har närmare kontakter med den organiserade brottsligheten.

När det gäller lönenivåer framgår av kartläggningen att det stora flertalet har haft redovisade månadslöner på minst 16 000 kronor. Detta kan tyda på att det inte är de redovisade inkomsterna som är problematiska utan snarare att vissa arbetskraftsinvandrare i praktiken inte får behålla den lön som de redovisar. När det gäller tjänstgöringsgraden kan konstateras att de flesta som söker tillstånd för en deltidsanställning ska arbeta minst 70 procent. Majoriteten av dessa beviljas arbetstillstånd med en tjänstgöringsgrad om 75 procent. Kartläggning har visat att det inte är missbruket av deltidsanställningar eller låga löner, kopplade till deltidsanställningar, som framhålls som det huvudsakliga problemet. Utredningen har inte heller funnit något stöd för att arbetskraftsinvandrare systematiskt skulle erbjudas deltidsanställningar men tvingas arbeta heltid. Även om det inte kan uteslutas att det förekommer finns det inga belägg för att det är ett omfattande problem.

Ett stort problem är att det är så få av de utsatta arbetskraftsinvandrarna som rapporterar eller anmäler missförhållandena till myndigheter eller andra aktörer. Eftersom arbetstillståndet också är kopplat till arbetsgivaren så riskerar arbetstagaren att hamna i en beroendeställning gentemot arbetsgivaren och lättare blir utsatt för påtryckningar för att kunna behålla arbetstillståndet och möjligheten att stanna kvar i landet. Arbetskraftsinvandrare som utnyttjas ser sig inte heller alltid som offer för exempelvis människoexploatering eller upplever att de har oskälig lön eller orimliga arbetsvillkor i övrigt. Många gånger har de redan innan ankomsten till Sverige varit införstådda med att villkoren kommer att vara sämre än det som uppgetts för Migrationsverket. När de själva inte ser sig som offer blir det svårt att upptäcka vad de är utsatta för, eftersom de då själva inte medverkar till någon som helst utredning. Av de som ändå ser sig själva som utsatta har många uppgett att de inte vet vart de ska vända sig om de får problem.

Missbruket med systemet för arbetskraftsinvandring utgör ett hot mot den sunda konkurrensen i alla de branscher där detta förekommer. Oavsett vilken bransch det handlar om så snedvrids konkurrensen när systemet utnyttjas. Företag som följer reglerna får svårare att överleva utan att själva göra avkall på efterlevnaden av reglerna. Den organiserade brottsligheten finansieras till viss del av de upplägg som utredningen beskrivit och Ekobrottsmyndigheten anger att missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring är ett av de enskilt största brottsområdena inom grov ekonomisk brottslighet. Detta är ett stort problem för samhället i stort och i flera fall utnyttjas också det svenska välfärdssystemet för enskilda individers brottsliga och bedrägliga handlande. I förlängningen kan det undergräva tilltron till det svenska samhällssystemet.

Utredningens uppdrag har varit att kartlägga missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring för de personer som omfattas av 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtL. Inga siffror, uppskattningar eller beräkningar har uteslutande rört denna grupp av arbetstagare. Inte heller de rapporter, vittnesmål eller redogörelser utredningen har fått del av kan sägas avse endast denna grupp. I utredningens kartläggning har det kommit fram att missbruket kan gälla personer som utsätts för människoexploatering, arbetar till en allt för låg lön, arbetar långa dagar ibland utan ledighet, får betala tillbaka del av sin lön och fall där arbetstagaren har fått betala arbetsgivaren

för att få ett arbetstillstånd. Inte heller har det gått att få fram uppgifter eller statistik grupperade efter dessa olika förfaranden eller förfaranden som enbart innehåller dessa former av utnyttjande. Utredningen avstår därför från att kvantifiera problemets omfattning genom att ange någon siffra eller procentsats. Det konstateras dock att problemen är betydande och mycket allvarliga.

Förslag och bedömningar

Myndighetssamverkan och gemensamma myndighetskontroller

I princip samtliga aktörer och rapporter i kartläggningen framhåller att en ökad myndighetssamverkan och gemensamma myndighetskontroller är bland det mest betydelsefulla för att upptäcka och förhindra missbruk. Utredningen konstaterar att det har vidtagits flera åtgärder för att permanenta och utveckla den samverkan som påbörjats och som hitintills visat sig framgångsrik. Enligt utredningen finns det också goda skäl att invänta de analyser, resultat och rapporter som inkommer med anledning av dessa uppdrag och den nu utvecklade och permanentade samverkan mellan myndigheterna.

Sammanfattningsvis anser utredningen att resultaten av myndighetssamverkan, arbetet med Delegationen mot arbetslivskriminalitet m.m. samt effekterna av de föreslagna kontrollerna som Migrationsverket ska genomföra enligt delbetänkandet SOU 2021:5 behöver inväntas och analyseras innan eventuella ytterligare former för samverkan och/eller kontroller införs. Utredningen lämnar därför inga ytterligare förslag i den delen. Det framhålls dock att det är viktigt att den samverkan mellan berörda myndigheter som påbörjats får fortsatta medel och mandat att verka även framöver.

Informationsutbyte mellan myndigheter

Det finns en bred samsyn mellan de aktörer som förekommer i vår kartläggning att en ökad myndighetssamverkan krävs för att motverka att systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas. Det framhålls samtidigt att sekretessbestämmelserna gör att nödvändig information inte kan delas på ett tillfredsställande sätt.

En utredning har nu tillsatts som ska göra en översyn av reglerna om informationsutbyte mellan myndigheter och behovet av ändrade regler för ett ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte.¹ Det har också föreslagits att en ny myndighet för att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av välfärdssystemen inrättas. Genom denna myndighet kommer information att kunna samlas genom sekretessbrytande underrättelse- och uppgiftsskyldigheter. Några ytterligare förslag beträffande sekretesshinder och informationsutbyte lämnas inte i detta betänkande men det konstateras att detta måste utredas vidare.

Information till arbetskraftsinvandrare

Det saknas lättillgänglig och samlad information om arbetskraftsinvandrarens rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden. Sådan information borde framför allt finnas hos Migrationsverket, Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten som samtliga är myndigheter som arbetskraftsinvandrare kan tänkas kontakta för information eller om de känner sig utsatta. Migrationsverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten saknar också lättillgängliga kontaktvägar om man vill tipsa om eller anmäla missförhållanden på sin arbetsplats eller avseende arbetsgivaren. Regeringen bör i regleringsbrev uppdra åt dessa myndigheter att ta fram sådan nödvändig information. Även i tjänsten Flytta och på webbsidan sweden.se bör det finnas information om arbetstagares rättigheter och skyldigheter samt hänvisningar och länkar till relevanta myndigheter. Informationen bör ges på flera olika språk, i olika format och vara samordnad med länkar till de andra myndigheterna.

Även den information som finns i Migrationsverkets beslut är otillräcklig när det gäller information om, eller i vart fall hänvisningar till information om, rättigheter och skyldigheter samt vart utsatta personer kan vända sig. Besluten borde kompletteras med sådan information. I samband med att utlänningen lämnar biometri för sitt tillståndsbevis vid en ambassad skulle också information kunna ges om var man kan hitta upplysningar om rättigheter och skyldigheter för arbetskraftsinvandrare i Sverige. Informationen som Migrationsverket

¹ Finansdepartementet, *Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*, den 20 juni 2021, Fi 2021/02442.

tillhandahåller behöver också ges på fler språk än svenska och engelska för att nå ut till en större målgrupp. Även denna information borde vara samordnad med övrig information som ska ges av myndigheter och på exempelvis sweden.se samt Flytta.

Upplysningskampanj

Det har framhållits av flera olika aktörer att allmänheten behöver information om hur arbetsförhållandena kan se ut, särskilt i vissa branscher, även i Sverige. Information kan vara ett sätt att få konsumenterna att göra mer medvetna val när de köper varor eller tjänster. I det fortsatta uppdraget till Arbetsmiljöverket att leda samverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet ingår att genomföra förebyggande informationsinsatser för att öka allmänhetens kunskaper och attityder i förhållande till arbetslivskriminalitet. I Polismyndighetens lägesrapport Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 21 föreslogs också att Jämställdhetsmyndigheten ska få i uppdrag att samordna informationskampanjer till allmänheten om effekter av människoexploatering. Kampanjen skulle fokusera på åtgärder för att eliminera efterfrågan på dessa tjänster och privatpersoners ansvar. Det är av yttersta vikt att de upplysningskampanjer som redan har föreslagits blir av. De skulle också behöva genomföras vid flera tillfällen även i framtiden. Eftersom det redan finns både uppdrag och förslag om kampanjer som riktar sig till allmänheten gör utredningen bedömningen att det räcker att påtala vikten av att dessa blir av och att det är angeläget att de även kommer genomföras framöver. Det är också positivt att flera av de parter på arbetsmarknaden som utredningen varit i kontakt med redan insett behovet och nyttan av att göra egna upplysningskampanjer.

Ett arbetstillstånd får vägras för arbete hos en arbetsgivare som brutit mot väsentliga regler

Det finns enligt dagens regelverk inget som uttryckligen hindrar att en utlänning kan beviljas tillstånd för arbete hos en arbetsgivare som tidigare har utnyttjat arbetskraftsinvandrare eller som t.o.m. dömts för vissa brott mot arbetskraftsinvandrare. Migrationsverket har en möjlighet att inte bevilja arbetstillstånd till den som har ett anställ-

ningserbjudande hos en arbetsgivare som tidigare misskött sig genom att regeln i 6 kap. 2 § UtL är fakultativ. Detta förutsätter dock att Migrationsverket har information om arbetsgivarens tidigare förhållanden.

Utredningen föreslår att det ska slås fast i utlänningslagen att ett arbetstillstånd hos en arbetsgivare som blivit påförd vissa sanktioner får vägras. Migrationsverket får därmed möjlighet att kontrollera arbetsgivaren i belastningsregistret och hos Skatteverket. För det fall att arbetsgivaren som står bakom anställningserbjudandet som ligger till grund för ansökan om arbetstillstånd blivit påförd en sanktion som regleras i 20 kap. UtL, dömts för människohandel eller människoexploatering eller blivit påförd en sanktion på grund av oriktigt eller utelämnat uppgiftslämnande i samband med beskattning beträffande arbete får ett arbetstillstånd vägras.

Bostad som tillhandahålls av arbetsgivaren

Av kartläggningen framkommer att det kan förekomma missförhållanden i boenden och hyresförhållanden för arbetskraftsinvandrare. Det bör därför regleras vad som ska gälla för att förhindra att arbetskraftsinvandrare råkar illa ut när arbetsgivaren också tillhandahåller boendet. Utredningen föreslår att hyran inte får stå i missförhållande till lönen eller boendets standard och att krav ställs på bostadens fysiska skick om arbetsgivaren tillhandahåller boendet. Om arbetsgivaren inte uppfyller kraven kan en sanktionsavgift dömas ut. Migrationsverket ges också möjlighet att vid vite förelägga arbetsgivare att lämna information om arbetstagarens boendeförhållanden.

Inkomstnivå och anställningsgrad

Kravet i 6 kap. 2 § första stycket UtL att anställningen ska göra det möjligt för arbetskraftsinvandraren att försörja sig har i förarbetena förklarats med att inkomsten måste vara av sådan storlek att utlänningen inte behöver försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka sina kostnader. Mot denna bakgrund har Migrationsverket räknat fram att bruttolönen måste uppgå till minst 13 000 kronor i månaden. Det har diskuterats om den inkomst som krävs för att

uppfylla det så kallade försörjningskravet borde höjas för att stävja missbruk och om möjligheten till deltidanställningar ska begränsas.

Utredningens bedömning

Av utredningens kartläggning framgår att det inte är storleken på den redovisade inkomsten som är ett problem utan att missbruket består i att vissa arbetskraftsinvandrare tvingas betala tillbaka delar av lönen till arbetsgivaren. Kartläggningen har vidare visat att inte heller deltidanställningar eller låga löner kopplade till deltidanställningar framhålls som det huvudsakliga problemet med det missbruk som kan förekomma. Utredningen har inte heller funnit något stöd för att arbetskraftsinvandrare systematiskt skulle erbjudas deltidanställningar men tvingas arbeta heltid. Ett höjt inkomstkrav eller en begränsning av anställningsgraden för att beviljas arbetstillstånd är därför inte ändamålsenligt för att motverka det missbruk som utredningen har kartlagt.

Alternativt förslag

För det fall det ändå bedöms finnas ett visst värde i att ställa krav på en något högre lägsta inkomst än vad som gäller i dag och ett krav på en viss anställningsgrad för att en tredjelandsmedborgare ska få tillstånd för att komma hit och arbeta lämnar utredningen ett alternativt förslag. Enligt detta förslag föreslås att anställningsgraden regleras på så sätt att det krävs att anställningen, som ligger till grund för arbetstillståndet, motsvarar minst 75 procent av en heltidstjänst samtidigt som inkomstnivån ändras från dagens krav på att kunna försörja sig till att det ska vara möjligt för utlänningen att uppnå goda levnadsvillkor. Regeringen kan utfärda närmare föreskrifter om vad som avses med goda levnadsvillkor.

Personlig assistans

Flera rapporter har kartlagt ett missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring kopplat till de som har arbetstillstånd för att arbeta som personliga assistenter. Det missbruk som förekommer i denna

bransch har dock likheter med det som förekommer i andra branscher. Ett förbud mot arbetskraftsinvandring just för personliga assistenter medför därför knappast att problemen försvinner. De kriminella aktörer som vill utnyttja systemet skulle då bara övergå till en annan bransch.

Ytterligare kontroller hos Migrationsverket, i form av exempelvis intervjuer av arbetstagaren och arbetsgivaren, bedöms inte heller som ändamålsenligt. Effekterna av sådana kontroller framstår som osäkra och det framhålls särskilt i utredningens direktiv att regelverket bör vara utformat på ett sätt som så långt möjligt förenklar handläggningen hos Migrationsverket och möjliggör för myndigheten att hålla korta handläggningstider. Migrationsverket kan inte ställa krav på arbetstagarens kvalifikationer som personlig assistent. Om Migrationsverket inte kan avslå en ansökan trots att mycket tyder på att personen inte kommer kunna utföra sina arbetsuppgifter spelar det mindre roll om Migrationsverket genomför intervjuer. De kontroller som utredningen har förslagit i delbetänkandet SOU 2021:5 kan dock få en särskild betydelse inom branschen personlig assistans då dessa kontroller bl.a. skulle kunna riktas särskilt mot de arbetsgivare som anställt en arbetskraftsinvandrare som personlig assistent.

För att ytterligare underlätta informationsutbytet föreslås att det införs en skyldighet för Migrationsverket att underrätta Inspektionen för vård och omsorg och Försäkringskassan om avslag på ansökningar om arbetstillstånd som personlig assistent enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter hos arbetsgivaren.

Migrationsverkets certifieringssystem

Det nuvarande certifieringssystemet som Migrationsverket tillämpar fungerar tillfredsställande varför inga förändringar av detta föreslås.

Skärpta straff m.m.

Av utredningens kartläggning framgår att det med nuvarande straffbestämmelser är svårt att ställa en arbetsgivare till ansvar för människoexploatering i arbete eller människohandel för tvångsarbete, eftersom det i regel krävs att offret i fråga medverkar i utredningen för

att åklagaren ska ha tillräcklig bevisning för att väcka åtal. När den utnyttjade arbetskraften av olika skäl inte vill medverka leder det till bevissvårigheter. Det föreslås därför att det införs en straffrättslig bestämmelse som gör det möjligt att döma till ansvar enbart utifrån hur utländsk arbetskraft behandlas i arbetet.

Den som exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor kan dömas för exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Till skillnad mot människoexploatering förutsätter straffbarhet inte att den som begår brottet ska ha utnyttjat arbetstagarens situation eller tvingat eller vilselett arbetstagaren. Detta innebär att brott även kan begås mot utlänningar som godtar att arbeta under uppenbart orimliga villkor, t.ex. för att man vill stanna i Sverige eller själv upplever arbetssituationen som acceptabel.

Vidare har det i utredningens kartläggning kommit fram att ett förfarande som ofta förekommer när arbetskraftsinvandrare blir utnyttjade är att utlänningar på olika sätt får betala för att få ett arbetserbjudande eller arbetstillstånd. Det är enligt utredningen mycket otillfredsställande att det i dagsläget inte är kriminaliserat att i vinstsyfte på olika sätt kräva ersättning för ett erbjudande om arbete för att någon ska kunna få arbetstillstånd. Särskilt stötande är det att den som ägnar sig åt sådan verksamhet ostraffat kan fortsätta med detta även när det kommer till myndigheternas kännedom.

Utredningen föreslår 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 i högst två år. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Utredningen bedömer inte att det är nödvändigt att justera andra befintliga brott eller lagen om näringsförbud. Inte heller bedömer utredningen att det bör införas ytterligare en möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet om villkoren under föregående period inte varit uppfyllda. Fördelarna med en sådan möjlighet överväger inte de nackdelar som finns.

Skadestånd

Utredningens bedömning

Utredningen har i sitt första delbetänkande föreslagit en rad åtgärder för att minska risken för att arbetskraftsinvandrare inte ska kunna få förlängning av sitt arbetstillstånd på grund av att villkoren inte nått upp till de krav som ställs för tillstånd. Det saknas därför skäl att införa en särskild ersättning för denna grupp. Därutöver föreslår utredningen att det införs ett nytt brott, exploatering av utländsk arbetskraft, som bl.a. kan ge rätt till skadestånd till de arbetstagare som drabbats. De arbetskraftsinvandrare som utnyttjats på detta sätt kommer därmed kunna tillerkännas ersättning i samband med domstolsprövningen av brottet.

Alternativt förslag

Utredningen lämnar också ett alternativt förslag, eftersom det av utredningens tilläggsdirektiv framgår att utredningen ska lämna förslag på skadestånd till arbetstagare som utnyttjas. Enligt detta förslag ska rätt till skadestånd för arbetskraftsinvandrare regleras i en särskild lag och ge rätt till ersättning motsvarande tre månadslöner om arbetsgivaren insett eller borde ha insett att anställningen inte uppfyllde villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 UtL och uppehållstillståndet därför återkallas eller inte förlängs.

Marknadsföring och myndighetssamverkan

För att högkvalificerad arbetskraft ska söka sig till Sverige behövs kunskap i omvärlden om vilka möjligheter till arbete som erbjuds här och vilka regler som gäller. Mot den bakgrunden har utredningen kartlagt olika nationella och regionala initiativ, både vad gäller internationell talangattraktion och mottagande av arbetskraftsinvandrare i Sverige. Det som framkommit är att det pågår många bra initiativ men att de ofta bedrivs i form av tidsbegränsade uppdrag eller projekt vilket medför att det saknas en långsiktighet och kontinuitet i arbetet med talangattraktion och mottagande av arbetskraft från utlandet. Utredningen anser därför att det borde finnas ett samordnande organ med ett samlat ansvar för att koordinera det främjande arbetet

för internationell kompetensförsörjning. För närvarande undersöks hur en sådan samordnande funktion skulle kunna utformas inom regeringens samverkansprogram för kompetensförsörjning och livslångt lärande. Utredningen bedömer att resultatet av detta arbete bör avvaktas och avstår därför från att föreslå en lämplig aktör för ett sådant uppdrag. Därutöver bedömer utredningen att de nationella initiativen sweden.se och Flytta även fortsättningsvis bör få finansiering för att kunna vidareutvecklas.

Tiden för anställning vid så kallat spårbyte

För att bedöma om kravet på fyra månaders anställning bör förkortas ytterligare för att underlätta spårbyte har utredningen gått igenom statistik och avslagsbeslut från Migrationsverket. Analysen av detta visade att ett ytterst litet antal personer skulle kunna kvalificera sig till spårbyte om kravet på fyra månaders anställning skulle kortas ytterligare. De branscher som spårbytare framför allt arbetar i är sådana som betraktas som riskbranscher därför att det kan förekomma fusk och oegentligheter. Med en anställningstid om tre månader eller ännu kortare blir det svårare för Migrationsverket att bedöma om anställningen och arbetsgivaren uppfyller kraven i 6 kap. UtlL, vilket i sin tur ökar risken för utnyttjandet av utländsk arbetskraft. Slutligen kan det inte uteslutas att en alltför kort anställningstid för att få göra spårbyte kan medföra att åtminstone utlänningar från vissa länder söker asyl i Sverige i första hand för att kunna kvalificera sig till ett spårbyte. Sammantaget anser utredningen att anställningstiden inte bör vara kortare än fyra månader och därför inte behöver ändras.

Summary

Remit

On 2 February 2021, the Inquiry on Labour Immigration submitted its interim report *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring* (An improved system of labour immigration) (SOU 2021:5) in which the overall goal was to improve the present regulations on labour immigration while upholding the current system of labour immigration. The Inquiry's terms of reference also state that it is important that good terms of employment prevail and that the labour immigration system is not abused by certain employers. For this final report, the main remit of the Inquiry was predominantly as follows:

- survey how and to what extent the regulations on labour immigration are being exploited for organised abuse
- survey the extent to which labour immigrants working part-time, especially in labour-intensive sectors, are vulnerable to exploitation
- survey the prevalence of trade in residence permits for work
- submit proposals on tougher penalties for employers who exploit the labour immigration system and on the right to compensation of those employees exploited
- consider introducing a new offence and alternative measures able to combat the exploitation of employees, shed light on the extent to which Act (2014:836) on Prohibition to Undertake Business Activities can be used in this respect, and consider an opportunity for labour immigrants to remain in Sweden during the period of validity of their residence permit

- form an opinion on how marketing of Sweden as a country for highly qualified labour immigration and enterprise can be improved
- form an opinion on whether there is a need for further cooperation between government agencies on labour immigration
- consider whether the current requirement of four months' employment for "changing track" should be reduced
- where necessary, propose legislation or propose other measures.

A summary of the Inquiry's survey, proposals and assessments is provided below.

Survey

Based on the survey conducted by the Inquiry, a more or less consistent picture emerges of the problems of exploitation of foreign labour. Although the sources vary, the problems described are largely identical. In general, one of the main problems raised by all actors is that the permits and the documents that the labour immigrant produces are genuine but contain false information. This may, for example, involve offers of employment with terms that both parties are aware will not be met, or where no work will be performed for the employer concerned at all. One common procedure is where a citizen of a third country has to pay the employer in order to obtain an offer of employment and thus an opportunity to gain a work permit in Sweden. It is not uncommon for the cost of the permit to be designated as a debt to the employer, which the employee must repay during their stay. A system of this kind makes the pay much lower in reality than the amount reported to the Swedish Migration Agency and cited in the employment agreement. Once the employee is in Sweden and has started work, it is reported that labour immigrants are exploited such that they work for very low pay, with long working hours and sometimes with no time off. In cases where the employer provides and is paid for providing accommodation, the conditions in such accommodation and/or the cost of the accommodation are unreasonable.

The Inquiry has particularly examined the personal assistance sector. From the reports, and from what has emerged in conversation with the actors working in the sector, the conclusion can be drawn that major problems are also found in this industry. Immigration on incorrect grounds, as well as exploitation and human trafficking, have been identified linked to the assistance industry. Here too, the key aspect of exploitation of the system is that wages are paid correctly to the assistant but that he or she then has to repay a large sum of money to the organiser/middleman or to the client. However, it is clear from the survey that abuse of the labour immigration system exists in all sectors, to a greater or lesser extent.

Complex systems have been developed to conceal the true situation. These systems often involve money being handled outside the regular banking system or the employer simply taking control of the employer's bank account, bank ID and personal information such as their coordination number. Sometimes, both parties may have an interest in cooperating to maintain the employment relationship. The employer gains an opportunity to inappropriately exploit the employee to obtain cheap labour, while the employment relationship gives the employee an opportunity to achieve their aim of residence in Sweden, and ultimately access to the Swedish welfare system. Employers who exploit the system in a systematic and organised way are extremely familiar with the Swedish welfare system and how the government agencies operate. Nor is it unusual for such employers to have close contacts with organised crime.

When it comes to levels of earnings, the survey shows that the vast majority report monthly earnings of at least SEK 16 000. This may indicate that it is not the reported incomes that are problematic but instead that, in practice, certain labour immigrants are not able to keep the earnings that they report. Regarding the proportion of full-time equivalent (FTE) employment for which labour immigrants are hired, it is found that the majority of people who apply for a permit for part-time employment will be working at least 70 percent of an FTE post. The majority of these applicants are granted a work permit for 75 percent FTE. The survey has shown that it is not abuse of part-time employment or low pay linked to part-time employment that are seen as being the main problem. Nor has the Inquiry found any data to support labour immigrants systematically being offered part-time employment but being forced to work full-time. Although

it cannot be ruled out, there is no evidence of it being a widespread problem.

One major problem is that so few of the labour immigrants subjected to exploitation report or raise shortcomings with government agencies or other actors. Because the work permit is also linked to the employer, the employee risks finding themselves dependent on the employer and more easily vulnerable to pressure in order to retain the work permit and the opportunity to stay in Sweden. Nor do labour immigrants who are exploited always see themselves as victims of e.g. human exploitation either, or feel that their pay or working conditions are unreasonable in general. Often they will have been made aware even before arriving in Sweden that their working conditions will be worse than those stated to the Swedish Migration Agency. When they themselves do not see themselves as victims, it becomes difficult to uncover the way in which they are being exploited because they themselves do not engage with any investigations whatsoever. Where foreign workers do see themselves as being exploited, many have stated that they do not know where to turn if they encounter problems.

Abuse of the labour immigration system is a threat to healthy competition in all the sectors in which it is found. Irrespective of the sector involved, competition is distorted when the system is exploited. Companies that follow the rules find it more difficult to survive without abandoning compliance with the regulations themselves. Organised crime is financed by the systems that the Inquiry has described to a certain extent, while the Swedish Economic Crime Authority states that abuse of the labour immigration system is one of the single largest areas of gross economic crime. This is a major problem for society in general and in several cases the Swedish welfare system is also being exploited to benefit the criminal and fraudulent activity of particular individuals. Ultimately this can undermine trust in the Swedish social system.

The Inquiry's remit has been to survey abuse of the labour immigration system for those people covered by Chapter 6, Section 2, paragraph 1 of the Aliens Act (2005:716). No figures, estimates or calculations exclusively cover this group of employees. Nor can the reports, witness statements or accounts received by the Inquiry be said to only refer to this group. In the Inquiry's survey, it has emerged that the abuse can refer to people who are the victim of human ex-

ploitation, work for far too low pay, work long days, sometimes without time off, have to repay part of their earnings, and cases where the employee has had to pay the employer in order to obtain a work permit. Nor has it been possible to obtain information or statistics grouped according to these different situations or on situations that only involve these forms of exploitation. The Inquiry therefore refrains from quantifying the scope of the problem by providing any figure or percentage. However, it can be stated that the problems are extensive and very serious.

Proposals and assessments

Multi-agency cooperation and checks

In principle, all actors and reports in the survey assert that greater cooperation between government agencies and multi-agency checks are among the most important means of spotting and preventing irregularities. The Inquiry finds that several measures have been taken to make permanent and improve the collaboration that has already begun and that has so far proved successful. In the view of the Inquiry, there are also good reasons to await the analyses, results and reports due to come in as a result of these assignments and from the extended multi-agency cooperation that has now been made permanent.

In summary, the Inquiry considers that the results of multi-agency cooperation, work on the Delegation against work-related crime, etc. and the effects of the proposed checks that the Swedish Migration Agency is to perform in line with interim report SOU 2021:5 should be awaited and analysed before any further forms of cooperation and/or checks are introduced. The Inquiry therefore does not submit any additional proposals in this regard. However, we assert that it is important that the cooperation that has begun between the agencies concerned continues to receive funding and a mandate to continue into the future.

Exchanging information between government agencies

There is a broad consensus between the actors involved in our survey that greater multi-agency cooperation is needed to combat abuse of the labour immigration system. At the same time, it is asserted that the legal provisions on confidentiality mean that necessary information cannot be shared satisfactorily.

An inquiry has now been appointed to review the rules on exchanging information between government agencies and the need to amend rules to ensure that information can be shared appropriately and effectively.¹ It has also been proposed that a new agency be established to combat incorrect payments and abuse of the welfare system. This agency would enable information to be gathered by means of obligations to inform and provide information which would be exempt from rules on confidentiality. No further proposals regarding the obstacle posed by confidentiality and information sharing will be submitted in this report but in the view of the Inquiry, further investigation is required in this regard.

Information to immigrant workers

There is a lack of easily accessible information on the rights and obligations of immigrant workers in the Swedish labour market. Such information should predominantly be found at the Swedish Migration Agency, the Swedish Work Environment Authority, the Swedish Tax Agency and the Gender Equality Agency, all of which are government agencies which labour immigrants are likely to contact either for information or in situations where they feel that they are being exploited. The Swedish Migration Agency, the Swedish Tax Agency and the Gender Equality Agency also lack easily accessible contact links for people wishing to pass on information or report irregularities in their workplace or regarding their employer. In their appropriation letters, the Government should order these agencies to provide such necessary information. Information on the rights and obligations of employees should also be provided on the “Flytta” service, a Government online service for those looking to move to Sweden, and on the

¹ Ministry of Finance, *Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor* (Remit to evaluate opportunities for sharing information between agencies, municipalities and unemployment funds), 20 June 2021, Fi 2021/02442.

website sweden.se, as should references and links to relevant government agencies. This information should be provided in several different languages, in different formats and be coordinated with links to the other agencies.

The information provided in decisions by the Swedish Migration Agency is also insufficient in terms of details of, or at least references to, information on rights and obligations and where victims of exploitation can turn. This kind of information should be included when decisions are notified. Foreign workers could be informed of where to find information on the rights and obligations of immigrant workers when providing their biometric data at an embassy. Information that the Swedish Migration Agency does provide also needs to be issued in more languages than Swedish and English to reach a larger target group. This information should also be coordinated with other information that is to be provided by government agencies and, for example on sweden.se and the “Flytta” online service.

Information campaign

Several different actors have stated that the general public needs information on what working conditions can look like, especially in certain industries, also in Sweden. This information can be a way of encouraging consumers to make more aware choices when purchasing goods or services. The ongoing mandate to the Swedish Work Environment Agency to lead cooperation efforts to combat work-related fraud, breaches of regulations and crime includes carrying out preventive information initiatives to improve the awareness and change the attitudes of the general public regarding work-related crime. The Swedish Police Authority’s status report *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 21* (Human trafficking for sexual and other purposes – Status report 21) also proposed that the Gender Equality Agency be tasked with coordinating public information campaigns on the effects of human exploitation. The campaign would focus on measures to eliminate the demand for these services and on the responsibility of private individuals. It is of the utmost importance that the information campaigns that have already been proposed do in fact take place. There would also be a need to repeat them on several occasions in the future. Because mandates and proposals

regarding public information campaigns already exist, the Inquiry judges that it is sufficient to emphasise the importance of these being carried out and the urgent need to continue to run such campaigns in the future. It is also positive that several of the parties in the labour market which whom the Inquiry has been in contact had already recognised the need and the benefit of conducting their own information campaigns.

A work permit may be refused for work for an employer who has broken essential rules

Under the current regulations, there is nothing to expressly prevent a foreign worker from being granted a permit to work for an employer who has previously exploited immigrant workers or who has even been convicted of certain crimes against immigrant workers. The Swedish Migration Agency has the ability to refuse to grant work permits to a person who has an offer of employment from an employer who has previously committed misconduct in that the rule in Chapter 6, section 2 of the Aliens Act is discretionary. However, this presumes that the Swedish Migration Agency possesses information regarding the employer's previous behaviour.

The Inquiry proposes that it be laid down in the Aliens Act that a work permit may be refused where specific sanctions have been imposed on the employer. This would give the Swedish Migration Agency an opportunity to check the employer in the crime records and with the Swedish Tax Agency. Where the employer behind the offer of employment on which the application for a work permit is based has had a sanction imposed as set out in Chapter 20 of the Aliens Act, has been convicted of human trafficking or human exploitation or where a sanction has been imposed due to providing incorrect information or failing to provide information in conjunction with work-related taxation, a work permit may be refused.

Accommodation provided by the employer

The survey shows that there may be shortcomings in the housing and tenancy arrangements for immigrant workers. Regulation should therefore be introduced to prevent immigrant workers from being

mistreated when the employer also provides their accommodation. The Inquiry proposes that the rent must not be non-commensurate with earnings or the standard of the accommodation and that requirements be put in place regarding the physical condition of the accommodation if this is provided by the employer. If the employer fails to meet the criteria, a sanction charge may be imposed. The Swedish Migration Agency is also given the opportunity to order the employer to provide information on the worker's housing conditions under penalty of a fine.

Income level and proportion of FTE employment

The preparatory work for the Aliens Act clarifies the requirement under Chapter 6, section 2, paragraph 1 of the Act that the employment enables the alien to support himself or herself as meaning the income must be of such an amount as to ensure that the alien does not require income support under the Social Services Act (2001:453) to cover their costs. In the light of this, the Swedish Migration Agency has calculated that the gross salary must amount to a minimum of SEK 13,000 per month. It has been discussed whether the income required to meet this "support requirement" should be increased to counteract abuse and if a restriction on the proportion of FTE employment is required.

The view of the Inquiry

The Inquiry's survey shows that the problem is not the amount of reported earnings but that the abuse involves certain immigrant workers being forced to pay part of their earnings back to their employer. The survey has further shown that nor is part-time employment or low pay linked to part-time employment cited as the main problem regarding the abuse that may arise. Nor has the Inquiry found any support for immigrant workers systematically being offered part-time employment but being forced to work full-time. A higher income requirement or a restriction on the proportion of FTE employment required in order to be granted a work permit would therefore not be appropriate to counteract the abuse identified by the Inquiry.

Alternative proposal

Where there is still judged to be a certain value in setting criteria regarding a somewhat higher minimum income than is currently the case and requiring a certain proportion of FTE employment for a third country citizen to be able to obtain a permit to enter Sweden and work, the Inquiry submits an alternative proposal. Accordingly, it is proposed that the proportion of FTE employment be regulated such that it is required that the employment on which the work permit is based amounts to at least 75 percent of FTE employment, while the income level is to be amended from the current requirement to be able to support oneself, to enabling the alien to attain good living conditions. The Government can issue more detailed provisions on what constitute good living conditions.

Personal assistance

Several reports have revealed abuse of the system of labour immigration linked to those who have a work permit to work as personal assistants. The abuse that occurs in this sector is, however, similar to the abuse that occurs in other sectors. A ban on labour immigration for personal assistants only would hardly eradicate the problems. The criminal actors seeking to exploit the system would then merely switch to a different sector.

Additional checks conducted by the Swedish Migration Agency, for example in the form of interviews of the employee and the employer, are not judged to be appropriate either. The effects of such checks would appear to be uncertain and the terms of reference of the Inquiry particularly assert that the regulatory framework should be designed in such a way as to simplify processing by the Swedish Migration Agency and enable the Agency to maintain short processing times. The Swedish Migration Agency cannot set criteria regarding the employee's qualifications as a personal assistant. If the Swedish Migration Agency is unable to reject an application despite there being many indicators that the individual will not be able to perform their duties, whether or not the Agency conducts interviews is less significant. The checks that the Inquiry has proposed in the interim report SOU 2021:5 may, however, have particular significance in the personal assistance sector as these checks would be able to be targeted

specifically at those employers who have employed an immigrant worker as a personal assistant.

To make it even easier to share information, it is proposed that an obligation be introduced for the Swedish Migration Agency to inform the Health and Social Care Inspectorate (IVO) and the Swedish Social Insurance Agency (Försäkringskassan) of rejected applications for work permits as a personal assistant under Chapter 6, section 2, paragraph 1 of the Aliens Act due to suspected fake employment, false work certificates or other irregularities on the part of the employer.

The Swedish Migration Agency's certification system

The current certification system applied by the Swedish Migration Agency functions satisfactorily and no changes to this are therefore proposed.

Tougher penalties, etc.

The survey conducted by the Inquiry shows that the current criminal penalties make it difficult to hold an employer accountable for human exploitation at work or human trafficking for forced labour because as a rule, there is a requirement that the victim in question participates in the investigation to ensure that the prosecutor has sufficient evidence to prosecute. When the exploited labour is unwilling to participate, for various reasons, this results in difficulties securing evidence. It is therefore proposed that a provision be introduced in criminal law making it possible to hold employers accountable solely based on the way in which foreign labour is treated at work.

Anyone who exploits a foreigner at work under obviously unreasonable conditions can be sentenced for exploitation of foreign labour to imprisonment for a maximum of two years, or, if the crime is gross, to imprisonment for at least six months and a maximum of four years. Unlike the situation regarding human exploitation, it would not require that the person who committed the crime exploited the worker's situation or forced or misled the worker in order for this to constitute a crime. This would mean that a crime can also be committed against foreigners who agree to work under clearly unreasonable

conditions, e.g. because they want to stay in Sweden or themselves perceive the employment situation as being acceptable.

Furthermore, the Inquiry's survey revealed that a situation that often occurs when immigrant workers are exploited is one where foreigners have to pay in various ways in order to obtain a job offer or a work permit. In the view of the Inquiry, it is highly unsatisfactory that it is currently not a crime to demand payment for the purposes of profit in return for offering a job in order for someone to obtain a work permit. It is particularly concerning that a person who engages in such activity can continue to do so without fear of punishment even when this comes to the knowledge of the authorities.

The Inquiry therefore proposes that anyone who offers work to a foreigner, employs a foreigner or assists a foreigner in applying for a work permit and for this requests, enters into an agreement regarding or receives payment which is clearly disproportionate to the counter performance be sentenced to imprisonment for a maximum of two years. If the crime is gross, the sentence is imprisonment for a minimum of six months and a maximum of four years.

The Inquiry does not judge it necessary to modify other existing crimes or the Act on Prohibition to Undertake Business Activities. Nor does the Inquiry judge that a further opportunity should be introduced for immigrant workers to stay in Sweden if the conditions in the preceding period were not met. The advantages of such an opportunity do not outweigh the disadvantages.

Compensation

The view of the Inquiry

In its first interim report, the Inquiry proposed a number of measures to reduce the risk of immigrant workers not being able to extend their work permits due to the conditions failing to meet the criteria set for being granted a permit. There are therefore no grounds to introduce separate compensation for this group. Additionally, the Inquiry proposes that a new crime be introduced, exploitation of foreign labour, which can entitle the employees affected to compensation. The immigrant workers exploited in this way will thus be able to be granted compensation in conjunction with the examination of the crime in the courts.

Alternative proposal

The Inquiry also submits an alternative proposal since its additional terms of reference state that the Inquiry is to submit proposals for compensation to employees who have been exploited. According to this proposal, the right to compensation for immigrant workers would be regulated in a separate Act and involve the right to compensation equivalent to three months' pay if the employer has realised or ought to have realised that the employment failed to comply with the criteria under Chapter 6, section 2, paragraph 1 of the Aliens Act and the residence permit is therefore revoked or not extended.

Marketing and multi-agency cooperation

If highly qualified labour is to seek to work in Sweden, there is a need for knowledge in the rest of the world about the work that is offered here and the rules that apply. In the light of this, the Inquiry has surveyed different national and regional initiatives both with regard to attracting international talent and the reception of immigrant workers in Sweden. What has emerged is that there are many good initiatives but that they are often run in the form of time-limited mandates or projects, which means there is a lack of a long-term approach or continuity in work to attract talent and bring in labour from abroad. The Inquiry is therefore of the opinion that a coordinating body should be funded with overarching responsibility to coordinate promotion work in terms of international skills supply. The form such a coordinating function might take is currently being explored in the Government's Innovation Partnership Programme for skills supply and life-long learning. The Inquiry judges that the result of this work should be awaited and therefore refrains from proposing a suitable actor for such a mandate. Additionally, the Inquiry judges that the national initiatives sweden.se and "Flytta" should also continue to receive funding such that they can be developed further.

Time of employment when changing track

The Inquiry has examined statistics and rejection decisions by the Swedish Migration Agency to judge whether the requirement of four months' employment should be shortened further to make it easier to change track. This analysis showed that a very small number of people would be able to qualify to change track were the requirement of four months' employment to be reduced any further. The sectors where people who change track mainly work are those seen as risk sectors due to the likelihood of fraud and irregularities arising. An employment period of three months or even less would make it more difficult for the Swedish Migration Agency to judge whether the employment and the employee meet the requirements of Chapter 6 of the Aliens Act, which in turn increases the risk of exploitation of foreign labour. Finally, it cannot be ruled out that too short an employment period in order to change track may lead to immigrant workers from certain countries at least seeking asylum in Sweden in the first instance in order to qualify to change track. Overall the Inquiry considers that the employment period should not be shorter than four months and therefore should not be changed.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 20 kap. 13 § och 23 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 6 kap. 2 c §, 9 kap. 17 §, 20 kap. 9 a, 9 b och 12 b §§ och närmast före 9 kap. 17 § en ny rubrik med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

2 c §

Ett tillstånd enligt 2 § första stycket får vägras om

1. arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion enligt 20 kap. eller dömts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken, eller

2. arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift och uppgifterna rör redovisning av arbete.

9 kap.¹***Uppgiftsskyldighet för arbetsgivare*****17 §**

Migrationsverket får förelägga arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna skriftlig uppgift om de anställnings- och boendevillkor som gäller för utlänningen.

Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

20 kap.**9 a §**

Den som, i annat fall än som avses i 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken, exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor, döms för exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt döms för grov exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburet ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

¹ Utredningens förslag bygger på den bestämmelse som föreslogs i SOU 2021:5.

9 b §

Den som erbjuder arbete till en utlänning, anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär, träffar avtal om eller tar emot en ersättning som står i uppenbart missförhållande till motprestationen, döms till fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

Ett avtalsvillkor om sådan ersättning som avses i första stycket är ogiltigt. Den som har tagit emot en särskild ersättning är skyldig att lämna tillbaka det han eller hon tagit emot.

12 b §

Om arbetsgivaren tillhandahåller en bostad till en utlänning med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket

1. får hyran för bostaden inte stå i missförhållande till utlänningens lön eller boendets standard och

2. ska bostaden uppfylla allmänna säkerhets- och hälsobestämmelser.

En fysisk eller juridisk person som bryter mot första stycket punkt 1 eller 2 ska betala en särskild avgift.

För varje utlänning är avgiften det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upptäcktes eller, om den har upphört, den senaste dagen den pågick. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader är avgiften för varje utlänning i stället två prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

13 §²

Allmän domstol prövar, efter ansökan, om särskild avgift ska tas ut enligt 12 eller 12 a §§. Ansökan ska göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål.

Avgiften får inte tas ut när fem år har gått efter det att överträdelsen upphörde.

Allmän domstol prövar, efter ansökan, om särskild avgift ska tas ut enligt 12, 12 a eller 12 b §. Ansökan ska göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål.

² Senaste lydelse 2013:646.

23 kap.**1 §³**

Regeringen får, utöver vad som förut angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige,

2. sådana inskränkningar i utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av visst slag som är nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet,

3. skyldighet att kontrollera utlänningars rätt att vistas och arbeta i Sverige,

4. skyldighet för arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna uppgift om de *anställningsvillkor* som gäller för utlänningen och föreskrifter om hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas.

4. skyldighet för arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna uppgift om de *anställnings- och boendevillkor* som gäller för utlänningen och föreskrifter om hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

³ Senaste lydelse 2014:776.

1.2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2009:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2009:97) dels att 6 kap. 6 b § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 7 c § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen ska *på begäran* av Migrationsverket lämna *skriftlig uppgift* om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete.

Föreslagen lydelse

6 kap.

6 b §⁴

En arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) ska *efter föreläggande* av Migrationsverket lämna *skriftliga uppgifter* om de villkor som gäller för utlänningens anställning *och boende om arbetsgivaren tillhandahåller boendet*. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete.

Av 9 kap. 17 § utlänningslagen följer att Migrationsverkets förelägganden får förenas med vite.

7 kap.

7 c §

Migrationsverket ska underätta Inspektionen för vård och omsorg samt Försäkeringskassan om avslag på ansökningar om arbetstillstånd som personlig assistent enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) på grund av misstänkta skenanställ-

⁴ Senaste lydelse 2014:780. Utredningens förslag bygger på den ändring som föreslogs i SOU 2021:5.

ningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter hos arbetsgivaren.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999: 1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999: 1134) om belastningsregister att 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §⁵

Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, i ärenden om utlämning för brott, i ärenden om nåd i brottmål eller i andra ärenden enligt 12 kap. 9 § regeringsformen, i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller i ärenden om anställning som domare eller hyresråd, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. chefen för Justitiedepartementet eller den han eller hon bemyndigar, om utdraget behövs för att fullgöra en skyldighet Sverige har enligt en överenskommelse med en främmande stat,

3. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

4. Säkerhetspolisen, i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

5. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen och de förordningar som meddelas med stöd av den förordningen, samt i andra tillståndsärenden och ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

6. en länsstyrelse, i fråga om den som ärendet gäller, om inte annat anges, i ärenden

a) där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter,

b) där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning,

⁵ Senaste lydelse 2020:1046.

c) där länsstyrelsen ska pröva frågor om förbud mot att ha djur eller om omhändertagande av djur,

d) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.,

e) om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523),

f) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag, och

g) om auktorisation enligt förordningen om auktorisation av delgivningsföretag, i fråga om personer som anges i 4 § första stycket 1 och 2 den förordningen,

7. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförfarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik eller taxitrafik, biluthyrning och transporttillstånd eller tillstånd för att få driva en redovisningscentral eller en beställningscentral för taxitrafik, i fråga om den som ärendet gäller,

8. en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlämningslagen (2005:716), i ärenden som rör en sådan åtgärd,

9. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendemän enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller fängelseförordningen,

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, eller

f) särskild koordinator enligt 8 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

10. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen om särskild

personutredning i brottmål, m.m., lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen, lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av fri-vårdspåföljder inom Europeiska unionen eller lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,

11. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

12. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

14. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, *dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,*

14. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen,

a) *i fråga om den som ärendet gäller,*

b) *i fråga om någon annan än den som ärendet gäller för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen,*

c) *i fråga om arbetsgivare för utredning enligt 6 kap. 2 c § utlänningslagen,*

15. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

16. allmän domstol, i ärenden om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, i fråga om den som ärendet gäller,

17. Domstolsverket, i fråga om den som verket avser att anställa som notarie,

18. Domarnämnden, i ärenden om anställning som domare eller hyresråd,

19. Kronofogdemyndigheten, i fråga om den som ärendet gäller, i ärenden enligt

a) 3 kap. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen,

b) 3 kap. lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande i vissa fall, och

c) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande,

20. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, i fråga om den som ärendet gäller,

21. allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, i fråga om en nämndeman som ska påbörja en tjänstgöringsperiod i domstolen,

22. en åklagarmyndighet i ärenden enligt förordningen (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen,

23. en åklagarmyndighet eller allmän domstol i ett ärende enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder,

24. Rättsmedicinalverket, när uppgiften behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras, och

25. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i fråga om den som omfattas av myndighetens prövning vid tillståndsgivning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen.

Uppgifter om någon annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 14 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om kontaktförbud eller förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Uppgifter om någon annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 14 *b)* ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om kontaktförbud eller förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Uppgifter enligt första stycket 14 c) ska begränsas till påföljder för brott enligt 20 kap. utlännings-

*lagen eller 4 kap. 1 a eller 1 b §
brottsbalken.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdrag

Utredningen lämnade den 2 februari 2021 delbetänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. I slutbetänkandet ska den särskilda utredaren senast den 1 november 2021 kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk och i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher, är utsatta för exploatering och vid behov lämna författningsförslag eller förslå andra åtgärder (kommittédirektiv dir. 2020:8, se bilaga 1). Enligt tilläggsdirektiv dir. 2020:69 (se bilaga 2) ska utredningen vidare lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet för arbetskraftsinvandring och om rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjas samt redovisa för- och nackdelar med förslagen. Vidare ska utredningen överväga för- och nackdelar med att införa ett nytt brott och alternativa åtgärder som kan motverka utnyttjande av arbetstagare. Utredningen ska belysa i vilken utsträckning lagen om näringsförbud kan användas för att motverka sådant utnyttjande och överväga en möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet under uppehållstillståndets giltighetstid samt vid behov lämna författningsförslag.

Enligt direktiven ska utredningen också ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan förbättras och ta ställning till om det finns ett behov av ytterligare myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring och i så fall lämna nödvändiga förslag för att åstadkomma detta. Slutligen ska utredningen överväga om det nuvarande kravet på fyra månaders anställning vid s.k. spårbyte bör för-

kortas och om utredningen finner en sådan ordning lämplig lämna författningsförslag.

2.2 Utredningens arbete

Efter att ha överlämnat delbetänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring den 2 februari 2021 fortsatte Utredningen om arbetskraftsinvandring sitt arbete inför slutbetänkandet. Som en del av arbetet har utredningen tagit del av en stor mängd material i form av tidigare utredningar, rapporter, statistik, sammanställningar och studier m.m.

Utredningens expertgrupp har varit behjälpliga med underlag och löpande synpunkter och sammanlagt har fem möten hållits med expertgruppen under arbetet med slutbetänkandet. Därutöver har utredningen haft särskilda möten med företrädare för olika myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra aktörer som haft information om de områden som slutbetänkandet avhandlar. De myndigheter som utredningen haft möten med är följande; Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Brottsoffermyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter, Svenska Institutet och Tillväxtverket.

Beträffande arbetsmarknadens parter har möten hållits med Byggföretagen, Fremia, Gröna arbetsgivare, Skogsentreprenörerna, Teknikföretagen och Visita samt särskilda möten med utredningens experter från LO, SACO och TCO.

Därutöver har utredningen haft möten med företrädare för Brottsofferjourerna, Business Sweden, Center för papperslösa, Fair-Play Bygg, projektet Move to Gothenburg, projektet Flytta, Sigill och arbetsgrupp 7 inom regeringens samverkansprogram för kompetensförsörjning avseende talangattraktion. Utredningen har också haft kontakt med en journalist och med en advokat, båda med insyn i arbetskraftsinvandras situation.

Vidare har utredningen deltagit i ett av Delmi anordnat webinarium; Lagliga vägar till arbete och studier – ett alternativ till irreguljär migration samt ett webinarium anordnat av Svenskt Näringsliv. Utredningen har även gjort ett studiebesök i Göteborg

och träffat styrelsen för Move to Gothenburg, besökt international house of Gothenburg samt Göteborgs servicekontor.

Utredningen har hämtat in statistik rörande ansökningar om tillfälligt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtIL och ett urval av sådana avslagsbeslut från Migrationsverket. Besluten har utredningen gått igenom för att få en bättre bakgrund och för att undersöka i vilken omfattning tidskravet på fyra månaders anställning under asyprocessen inte uppfylls vid ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtIL.

Utredningen har också gett Statistiska Centralbyrån (SCB) i uppdrag att ta fram statistik gällande de genomsnittliga inkomsterna för arbetskraftsinvandrare med arbetstillstånd. Statistiken avser månadsinkomster för anställda i Sverige som har arbetstillstånd som grund för bosättning och som inte är EU/EES-medborgare. Även Migrationsverket har tillhandahållit sammanställningar över anställnings- och lönenivåer för arbetskraftsinvandrare.

2.3 Disposition

Utredningens förslag till lagändringar finns i kapitel 1. I kapitel 3 finns de avgränsningar som utredningen gjort avseende kartläggningen av missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring och redogörelse för vilka handlingar som i dag är kriminaliserade och som kan ha relevans för att motverka missbruket av reglerna för arbetskraftsinvandrare. I kapitel 4 följer utredningens kartläggning av missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring. I kapitel 5–8 presenteras utredningens överväganden, bedömningar och förslag utifrån direktiven.

Konsekvenserna av utredningens förslag behandlas både i samband med att respektive övervägande och förslag presenteras i de olika kapitlen och mer övergripande i kapitel 9. I kapitel 10 finns utredningens överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser och kapitel 11 innehåller kommentarer till de författningsförslag som redovisas i kapitel 1.

3 Utgångspunkter för kartläggningen av missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring

3.1 Bakgrund

Det förekommer att utlänningar i Sverige arbetar under villkor som inte motsvarar kraven enligt utlänningslagen. Arbetskraftsinvandrare från länder med dåliga levnadsvillkor kan vara villiga att acceptera en mycket låg lön och andra undermåliga anställningsförhållanden i brist på bättre alternativ. De kan också ha använt sina besparingar eller skuldsatt sig för att kunna flytta hit. Sådana arbetstagare är starkt beroende av arbetsgivaren och kan tvingas acceptera sämre anställningsvillkor än de som låg till grund för anställningserbudet. Det är viktigt att det råder goda anställningsvillkor och att systemet inte missbrukas av vissa arbetsgivare. Det är därför angeläget att regelverket skyddar utländska arbetssökande från att utsättas för olika former av exploatering.¹

3.2 Avgränsningar

Utredningen har bl.a. till uppdrag att undersöka på vilket sätt och i vilken utsträckning arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk av arbetstillstånd. Avseende denna del av utredningen finns ett behov av att närmre klargöra de avgränsningar utredningen har gjort.

¹ Dir. 2020:8, *Åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare*, s. 4.

Människor kan komma till Sverige på flera olika sätt och med flera olika typer av tillstånd eller undantag från tillståndsplikt. Riksrevisionen har i en rapport² identifierat flera olika grupper av arbetstagare som kan vara utsatta på den svenska arbetsmarknaden, bl.a.

- arbetskraftsinvandrare från tredjeland med arbetstillstånd,
- asylsökande med undantag från kravet på arbetstillstånd,
- tredjelandsmedborgare som har arbetstillstånd i andra EU/EES-länder,
- utstationerade och utsända,
- EU/EES-medborgare och
- irreguljära arbetskraftsinvandrare³.

När utredningen påbörjade arbetet stod det tidigt klart att det kan finnas problem och missförhållanden för samtliga ovan nämnda grupper. Problemen som finns och regelverken som styr de olika arbetstagarnas situation ser dock olika ut från grupp till grupp. Utredningen har till uppdrag att undersöka på vilket sätt och i vilken utsträckning arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk av arbetstillstånd. Enligt 2 kap. 7 § UtlL är ett arbetstillstånd ett tillstånd att arbeta i Sverige. En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska enligt bestämmelsen ha arbetstillstånd. Kraven för arbetstillstånd finns i 6 kap. UtlL och en person som uppfyller villkoren i det kapitlet får ges ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL. Mot denna bakgrund och med hänsyn till den tid som avsatts för uppdraget kommer utredningen endast behandla det missbruk som är kopplat till arbetstagare som vill komma eller som kommer till Sverige med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Denna avgränsning överensstämmer också med utredningens direktiv avseende kartläggningen av missbruket av arbetstillstånd.

Avgränsning gör att utredningen i första hand kommer att fokusera på arbetskraftsinvandrare från tredjeland som söker och beviljas arbetstillstånd. Asylsökande med undantag från kravet på arbets-

² Riksrevisionen, *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade*, RiR 2020:27, s. 93 ff.

³ Dvs. arbetstagare utan tillstånd.

tillstånd⁴ kommer inte behandlas av utredningen. Detsamma gäller irreguljära arbetskraftsinvandrare. Inte heller EU/EES-medborgare som är här och arbetar kommer omfattas av utredningens arbete eftersom de är undantagna kravet på arbetstillstånd.⁵ Även tredjelandsmedborgare som har status som varaktigt bosatta i ett annat EU-land är undantagna kravet på arbetstillstånd.⁶ Om personen vill stanna längre tid än tre månader måste denna dock ansöka om uppehållstillstånd för att legalisera sin vistelse i Sverige. Reglerna för denna grupp av arbetstagare beskrivs som snåriga och svårförstådda samtidigt som det rapporteras att de är en utsatt grupp med risk för exploatering.⁷ Utredningen avser dock inte att utreda situationen för denna grupp av arbetstagare i Sverige mot bakgrund av de avgränsningar vi redogjort för ovan.

Inte heller de som är i Sverige som utsända eller utstationerade omfattas av utredningen. 2018 fanns det närmare 54 000 intyg om utstationering för utländska arbetstagare i Sverige och under 2019 var det omkring 41 500 personer som var anmälda som utstationerade.⁸ Både när det gäller utsända⁹ och utstationerade¹⁰ bygger regelverken på EU-direktiv. Reglerna kring dessa arbetstagare är delvis särreglerade och bygger i vissa fall på grundläggande regler som är gemensamma för EU och EES-området. Enligt vår uppfattning går det inte att granska dessa grupper av arbetstagare med mindre än att göra en hel översyn av de system och regler om omgärdar dessa arbetstagare. En sådan översyn låter sig inte göras inom ramen för utredningens uppdrag och det framgår inte heller av direktiven att det ska göras. Även dessa arbetstagare faller därför utanför vår granskning. Det är dock så att även dessa arbetstagare ibland söker tillstånd enligt reglerna i 6 kap. UtL och då kommer även utsända och utstationerade att omfattas av vår kartläggning och förslag till lösningar. Någon fullständig kartläggning av dessa arbetstagare kan dock inte utredningen göra. Utöver ovan nämnda finns det även

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

⁵ Dessa personer är i Sverige med uppehållsrätt och är därav undantagna kravet på arbetstillstånd. Se 3 a kap. 3 § och 2 kap. 8 c § UtL.

⁶ 5 kap. 2 § p.1 UtLF.

⁷ RiR 2020:27 s. 96.

⁸ RiR 2020:27 s. 96 f.

⁹ Artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957

andra grupper av arbetstagare i Sverige som t.ex. utländska studenter som arbetar, anhöriga m.fl., dessa omfattas inte heller av utredningens uppdrag mot bakgrund av den avgränsning som redogjorts för ovan.

När det sedan gäller det missbruk som ska kartläggas kan det konstateras att kriminaliteten i arbetslivet är mångfacetterad. Brottsligheten inom arbetslivet kan se ut på flera olika sätt. Förutom arbetskraftsexploatering¹¹ kan det handla om ekonomisk brottslighet, bidragsbrott och brott mot utlänningslagen.¹² Utredningen ska huvudsakligen kartlägga i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk. Detta gör att det ligger utanför utredningens område att kartlägga fall där arbetsgivare specifikt bryter mot lagar och andra regler om arbetsmiljö¹³, ägnar sig åt ekonomisk brottslighet eller bidragsfusk etc. Arbetsgivare som i organiserad form missbrukar regelverket för arbetskraftsinvandring eller utnyttjar arbetskraft kan dock även bryta mot dessa regler, varför nyss nämnda brottsliga aktiviteter också kan förekomma i vår kartläggning. Det ligger inte heller i utredningens uppdrag att kartlägga och ge förslag på åtgärder för de fall arbetskraftsinvandrare anställs till lägre löner eller sämre villkor än svenska arbetstagare, så länge som reglerna och villkoren för anställningen uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtL.

3.3 Gällande rätt

I följande avsnitt redogörs för vilka handlingar som i dag är kriminaliserade och som kan ha relevans för att motverka missbruket av reglerna för arbetskraftsinvandrare. Vidare redogörs för reglerna kring näringsförbud och företagsbot.

¹¹ Arbetskraftsexploatering kan vara allt från dåliga arbetsvillkor och dålig arbetsmiljö till rent slaveri. Det är ett begrepp som beskriver när en individ drabbas av missförhållanden på arbetsplatsen och utnyttjas av arbetsgivaren, se RiR 2020:27 s. 16.

¹² RiR 2020:27 s. 15.

¹³ Exempelvis brott mot arbetstidslagen (1982:673) eller arbetsmiljölagen (1977:1160) etc.

3.3.1 Människohandel

Bestämmelsen som reglerar människohandel infördes i 4 kap. 1 a § brottsbalken (BrB) år 2002 men har därefter reviderats ett antal gånger, senast år 2018.¹⁴ Typiskt sett innefattar människohandel att människor med användande av tvång eller något annat otillbörligt medel rekryteras och transporteras inom ett land eller mellan länder i syfte att utnyttjas på olika sätt. Människohandel är därmed ofta internationella och gränsöverskridande brott.¹⁵

De led som människohandeln utgörs av var redan tidigare i allt väsentligt kriminaliserade genom olika bestämmelser i brottsbalken. Trots detta ansågs det befogat att skapa en särskild straffbestämelse först gällande människohandel för sexuella ändamål och senare för människohandel i allmänhet. Detta motiverades bl.a. med att ett särskilt brott skulle underlätta det internationella samarbetet mot människohandel. Man bedömde att detta var av grundläggande betydelse för att denna form av brottslighet ska kunna bekämpas effektivt.¹⁶

Beskrivning av rekvisiten i brottet människohandel

Brottet människohandel begås när en person vidtar en viss handling (antingen rekrytering, transport, överförande, inhysning eller mottagande av en person) som bara kan genomföras på grund av att man använt ett visst medel för att påverka personen (antingen olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av personens utsatta belägenhet som allvarlig begränsar personens alternativ eller med ett annat otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ). Det krävs alltså att gärningsmannen betvingar eller undertrycker offrens vilja eller i vart fall beskär deras valmöjligheter eller utnyttjar att de saknar andra reella valmöjligheter.¹⁷

Olaga tvång ska förstås på samma sätt som samma rekvisit i brottet olaga tvång (4 kap. 4 § BrB), dvs. att genom misshandel eller annars med våld eller genom olaga hot om brottslig gärning tvinga

¹⁴ Prop. 2017/18:123, *Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering*, s. 15 f.

¹⁵ SOU 2016:70, *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer*, s. 46.

¹⁶ Johansson, Stefan et al., *Brottsbalken, kommentaren i Juno*, 4 kap. 1 a § BrB.

¹⁷ Johansson, Märta, *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden*, 2020, s. 9.

någon annan att underkasta sig de beskrivna åtgärderna. Vilseländande innebär förmedlande av en oriktig uppfattning till någon på samma sätt som i brottet bedrägeri (9 kap. 1 § BrB).¹⁸ Exempel på vad som kan utgöra vilseländande rör vilket arbete som skulle utföras och därtill kopplade arbets- och levnadsvillkor, hur stor andel av inkomsterna man skulle få eller att offret skulle tjäna mycket pengar men har istället fått skulder som har ökat.¹⁹ För utnyttjande av någons utsatta belägenhet respektive annat sådant otillbörligt medel finns ett krav på att omständigheterna har varit sådana att offret saknat något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig handelsåtgärden.²⁰

Exempel i förarbetena på utnyttjande av utsatt belägenhet i arbetslivet utgörs av utnyttjande av en persons beroendeställning t.ex. till följd av ett ekonomiskt skuldförhållande eller ett anställnings- eller lydnadsförhållande. Andra exempel på omständigheter som tas upp i förarbetena är utnyttjande av att offret lever under ekonomiskt svåra förhållanden, lever i flyktingskap, befinner sig i vanmakt, lider av förståndshandikapp eller någon sjukdom eller är beroende av narkotika.²¹

Offren för människohandel kan också vara införstådda med att det är fråga om t.ex. prostitution men blir lurade beträffande villkoren. Det kan också förekomma att en person missbrukar sin ställning eller på annat otillbörligt sätt påverkar en annan person och därigenom föranleder att denna person blir föremål för människohandel. Gemensamt för de olika situationerna är att offrets sårbara situation på ett eller annat sätt utnyttjas i något eller flera av handelns olika led. Handlaren försätter offret i, eller utnyttjar att offret befinner sig i, en sårbar situation av sådan art att offret inte har något annat reellt val än att underkasta sig utnyttjandet.²²

Syftet med handlingen ska slutligen vara 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. Människohandeln kan också syfta till en kombination av olika slags utnyttjanden, t.ex. för såväl sexuella

¹⁸ Prop. 2017/18:123 s. 57 och Johansson, Stefan et al., *Brottsbalken, kommentaren i Juno*, 4 kap. 1 a § BrB.

¹⁹ Johansson, Märta, s. 10.

²⁰ Prop. 2017/18:123 s. 57.

²¹ Prop. 2017/18:123 s. 57.

²² Johansson, Stefan et al., *Brottsbalken, kommentaren i Juno*, 4 kap. 1 a § BrB.

ändamål som hushållsarbete under närmast slaveriliknande former. Ur människohandlaren perspektiv är syftet oftast avhängigt av den lönsamhet som kan förväntas och av förväntade risker. Utnyttjandet sker oftast i vinstsyfte, t.ex. för att få ekonomisk vinning av andras tvångsarbete. Signifikativt även för utnyttjandestadiet är att offrets verkliga möjligheter att påverka sin situation är, eller för offret framstår som, beskurna. Detta kan exempelvis bero på att offren tidigare, eller under själva människohandeln, har kuvats fullständigt.²³

Enligt förarbetena²⁴ till revideringen av brottet 2018 är begreppet tvångsarbete avsett att ha samma innebörd som i de internationella överenskommelser Sverige är bundet av. Enligt den etablerade definitionen i Internationella arbetsorganisationens (ILO:s) konvention nr 29 om tvångs- eller obligatoriskt arbete (1930) omfattar tvångsarbete varje arbete eller tjänst som med hot om någon form av straff krävs av en person och som personen i fråga inte frivilligt har erbjudit sig att utföra. Uttrycket att stå under hot om något slags straff ska förstås i vid bemärkelse. Det kan avse fysiskt våld och frihetsberövanden men även t.ex. hot om att anmäla en illegal arbetstagare till en myndighet eller hot om utebliven betalning av lön i fall arbetstagaren vägrar att arbeta övertid. Åtgärder som hindrar en arbetstagare att lämna arbetet kan innebära att tvångsarbete föreligger, även om arbetstagaren inledningsvis har ingått anställningsförhållandet frivilligt.

Det krävs enligt straffbestämmelsen för människohandel direkt uppsåt i förhållande till syftet med åtgärden för att dömas för brottet.²⁵ Brottet fullbordas även om inte något utnyttjande kommer till stånd.²⁶ Påföljden är fängelse i lägst två och högst tio år. Är brottet att anse som mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Brottet kan generera kränkningsskadestånd.²⁷

²³ Johansson, Stefan et al., *Brottsbalken, kommentaren i Juno*, 4 kap. 1 a § BrB.

²⁴ Prop. 2017/18:123 s. 34 f.

²⁵ Johansson, Stefan et al., *Brottsbalken, kommentaren i Juno*, 4 kap. 1 a § BrB.

²⁶ Johansson, Stefan et al., *Brottsbalken, kommentaren i Juno*, 4 kap. 1 a § BrB.

²⁷ Johansson, Märta, s. 14.

3.3.2 Människoexploatering

År 2018 infördes brottet människoexploatering i 4 kap. 1 b § BrB. Bestämmelsen infördes för att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete och tiggeri.

I förarbetena²⁸ till bestämmelsen konstaterades att exploatering av utsatta personer i olika slags verksamheter ökat under de senaste åren och att problemen med exploatering är mer framträdande inom vissa områden än andra. Sådana områden där det särskilt hade uppmärksammats problem med exploatering avsåg bl.a. arbete inom bygg-, städ-, restaurang- eller bärplockningsverksamhet samt inom jordbruket. Det kunde t.ex. handla om att personer arbetar för en synnerligen låg lön eller oavlönat, under orimligt långa arbetsdagar eller arbete under olika former av tvång eller hot. Vidare angavs som exempel arbete där personers handlingsfrihet begränsas genom att deras identitetshandlingar beslagtas eller att personer genom skuldsättning försätts i ett beroendeförhållande till arbetsgivaren, t.ex. genom lån av pengar för att bekosta resan hit eller genom att arbetsgivaren senare tar ut orimligt hög ersättning för mat och boende. Skulden dras sedan av från inarbetad lön, utifrån oskäliga villkor som ensidigt har bestämts av arbetsgivaren. Personer förmås på så sätt att arbeta under lång tid med inga eller begränsade möjligheter att bli skuldfria.

Vidare ges i förarbetena exempel på att arbetstagare har förmåtts betala arbetsgivaren stora summor för ett anställningserbjudande av sådant slag som en tredjelandmedborgare i regel behöver för att beviljas arbetstillstånd i landet. Andra områden där det förekommer olika former av exploatering avser tiggeri, brottslig verksamhet och sexuella ändamål.²⁹

De kriterier som var centrala då brottsrekvisiten för det nya brottet utformades var att straffbestämmelsen skulle träffa såväl exploatering utan samband med ett människohandelsförfarande som exploatering som vidtas av någon annan än den som har genomfört människohandeln. Straffbestämmelsen skulle också kunna omfatta fall där förutsättningarna för människohandel inte är uppfyllda. En viktig utgångspunkt var också att utformningen av den nya regleringen skulle få önskad effekt, alltså att den träffar de uppmärksammade problemen

²⁸ Prop. 2017/18:123 s. 33.

²⁹ Prop. 2017/18:123 s. 33.

med exploatering på ett så ändamålsenligt och adekvat sätt som möjligt.³⁰

Beskrivning av rekvisiten i brottet människoexploatering³¹

Brottet människoexploatering 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.

De otillbörliga medlen olaga tvång och vilseledande ska förstås på samma sätt som för människohandelsbrottet. Med utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation avses i huvudsak detsamma som rekvisitet utnyttjande av någons utsatta belägenhet i brottet människohandel. Det vill säga situationer där gärningspersonen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne, t.ex. till följd av ett ekonomiskt skuldförhållande eller ett anställnings- eller lydnadsförhållande. Utnyttjande av skyddslöshet avser t.ex. situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret befinner sig i vanmakt, lider av förståndshandikapp eller av någon sjukdom. Utnyttjande av någons svåra situation kan avse situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret t.ex. lever under ekonomiskt svåra förhållanden, lever i flyktingskap eller är beroende av narkotika. Till skillnad från vid brottet människohandel krävs det dock inte att offrets alternativ allvarligt begränsas.

Med exploatering avses ett otillbörligt användande av en person, alltså att gärningsmannen i en viss verksamhet använder en person på ett sätt som framstår som klart oacceptabelt. Detta kan vara fallet även inom ett verksamhetsområde som under andra omständigheter i och för sig är legalt. Det ska också vara fråga om ett användande som utgör ett angrepp på personens frihet och frid. Exploateringen ska enligt brottsbeskrivningen ske för en viss verksamhet, nämligen tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri.

Begreppet 'tvångsarbete' utgår på samma sätt som för människohandelsbrottet från ILO:s definition av tvångsarbete. Vad som avses är alltså varje arbete eller tjänst som med hot om någon form av straff

³⁰ Johansson, Stefan et al., *Brottsbalken, kommentaren i Juno*, 4 kap. 1 b § BrB.

³¹ Johansson, Stefan et al., *Brottsbalken, kommentaren i Juno*, 4 kap. 1 b § BrB och prop. 2017/18:123 s. 59 ff.

krävs av en person och som personen ifråga inte frivilligt har erbjudit sig att utföra. Alla slags arbeten eller tjänster omfattas, utan begränsning till anställningsförhållanden eller legala arbeten. Hot om något slags straff kan innefatta såväl fysiska straff som psykologiska, ekonomiska eller andra slags straff. Ett hot kan t.ex. avse fysiskt våld eller frihetsberövande. Det kan också avse hot om att anmäla en illegal arbetstagare till en myndighet eller hot om utebliven lön vid vägran att arbeta övertid. Kravet på ofrivillighet tar sikte på en begränsning av någons valfrihet. OFrivilligheten kan antingen föreligga från början av utförandet av arbetet eller inträda i ett senare skede. Det innebär t.ex. att tvångsarbete föreligger genom åtgärder som hindrar en arbetstagare från att lämna sitt arbete även om arbetstagaren inledningsvis på ett frivilligt sätt har samtyckt till anställningsförhållandet.

Begreppet arbete under uppenbart orimliga villkor kan vara svårare att bestämma. Det är här fråga om en helhetsbedömning. Allmänt taget handlar det om arbetsförhållanden eller arbetsvillkor som är så dåliga att de vid en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande och negativt sätt skiljer sig från vad som kan anses acceptabelt på arbetsmarknaden. Bedömningen ska omfatta arbetssituationen i dess helhet, alltså både arbetsförhållandena och alla villkor som uppställts t.ex. i fråga om lön. Exempel på exploatering i arbete under uppenbart orimliga villkor kan vara att en person får arbeta för en synnerligen låg lön eller oavlönat eller under orimligt långa arbetsdagar. Andra exempel kan vara att den anställde utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker i arbetet eller att arbetsgivaren i samband med arbetet tar ut orimligt hög ersättning för en resa till Sverige eller för mat eller boende, som sedan dras av från inarbetad lön.

Brottet människoexploatering förutsätter uppsåt och då inte annat anges gäller alla former av uppsåt, alltså också likgiltighetsuppsåt. Straffansvar förutsätter att gärningsmannen har haft uppsåt till de relevanta omständigheterna. Straffet för människoexploatering (normalfallet) är fängelse i högst fyra år. Om brottet har avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan, kan dömas för grov människoexploatering och då tillämpas en straffskala som omfattar fängelse lägst två år och högst tio år. Även försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering och grov

människoexploatering liksom underlåtenhet att avslöja eller förhindra grov människoexploatering kan bestraffas.³² Brottet kan också generera kränkningsskadestånd.

Brottet människoexploatering är uttryckligen subsidiärt till brotten människorov och människohandel (4 kap. 1 § resp. 1 a § BrB). Straffbestämmelsen kan bli tillämplig bl.a. vid exploatering som inte har något samband med ett människohandelsförfarande eller när exploateringen vidtas av någon annan än den som genomfört människohandeln. Utgångspunkten bör i övrigt vara att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas. Det innebär normalt sett att när det är fråga om konkurrens mellan det nya brottet och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma för människoexploatering eller grov människoexploatering.

3.3.3 Bedrägeri

Enligt 9 kap. 1 § första stycket BrB består brottet bedrägeri bl.a. av att en person förmås, genom vilseledande, att göra eller inte göra något som innebär vinning för bedragaren och skada för den som vilseletts. Brottet är bara aktuellt när någon uppsåtligen vilseleder en annan och skulle kunna aktualiseras vid arbetskraftsexploatering om någon vilseletts om exempelvis lönens storlek och därmed förmås utföra arbete som innebär vinst för den som vilselett och förlust för den som arbetat. Brottet skulle även kunna aktualiseras om någon uppsåtligen vilseletts om att arbetsgivaren skulle ordna arbetstillstånd till dem om de arbetar under en period utan lön eller med lägre lön och det sedan visade sig att tillståndet inte ordnats eller att kostnaden för tillståndsprocessen var mycket lägre.³³

Straffet för bedrägeri är fängelse i högst två år och vid grovt brott³⁴ är straffskalan fängelse mellan sex månader upp till sex år. Faktorer som kan leda till att bedrägeriet bedöms som grovt är om ett betydande värde avsetts eller om gärningen inneburit synnerligen kännbar skada.

³² 4 kap. 10 § BrB och 23 kap. BrB.

³³ Johansson, Märta, s. 16 f.

³⁴ 9 kap. 3 § BrB.

3.3.4 Ocker³⁵

Enligt 9 kap. 5 § första stycket BrB består ocker bl.a. av att en person utnyttjar någon annans nedsatta motståndskraft för att bereda sig en förmån som är oproportionerlig i förhållande till motprestationen eller där det inte finns någon motprestation alls. Detta görs inom ramen för ett avtal eller en annan rättshandling. Den ene får alltså ut oacceptabelt mycket mer av en viss rättshandling än den andre genom att utnyttja dennes svaghet. Brottet skulle exempelvis kunna aktualiseras om en arbetsöverenskommelse omfattar att arbetsgivaren ordnar mat och logi och denne sedan kräver oskälig betalning för detta.

Den nedsatta motståndskraften som ska ha utnyttjats för att bereda förmånen behöver vara en av följande:

- 'trångmål', avser ett verkligt förhållande, särskilt ekonomiskt trångmål, men även annan nödställdhet som livsfara;
- 'oförstånd', avser bristande omdömesförmåga i allmänhet eller för det aktuella området;
- 'lättsinne', avser främst ekonomiskt lättsinne;
- 'beroendeställning', kan vara ett anställningsförhållande.

Straffet för ocker är böter eller fängelse i högst två år och vid grovt ocker är straffskalan fängelse i lägst sex månader upp till fyra år. Faktorer som kan leda till att ockret bedöms som grovt är om gärningen avsett betydande värde eller varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

3.3.5 Lagen om näringsförbud

Utredningen ska enligt direktiven belysa i vilken utsträckning lagen om näringsförbud kan användas för att motverka systematiskt missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring. Som bakgrund lämnas därför en övergripande redogörelse för lagen.

En av hörnstenarna i det svenska ekonomiska systemet är näringsfriheten, dvs. friheten för var och en att etablera egen näringsverksamhet med det innehåll och den form som han eller hon önskar.

³⁵ Johansson, Märta, s. 17 f.

Enligt 2 kap. 17 § regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Lagen om näringsförbud ger den mest ingripande inskränkningen i denna frihet då den ger möjlighet att meddela näringsidkare beslut om näringsförbud som under viss tid medför begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet.³⁶ En verkan av ett näringsförbud är att den person som meddelats näringsförbud inte heller får vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående eller där en närstående har en ställning med anknytning till vissa juridiska personer.³⁷

Näringsförbud får meddelas de personer som driver enskild näringsverksamhet, personer som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet, personer som utövar den faktiska ledningen av en näringsverksamhet, oavsett i vilken juridisk form näringsverksamheten har bedrivits, samt personer med vissa befattningar hos olika slag av juridiska personer, oavsett om de faktiskt har utövat ledningen för den juridiska personen.³⁸

Syftet med näringsförbud är att bekämpa oseriös näringsverksamhet och främja en sund konkurrens i näringslivet. Det betraktas också som ett viktigt brottsförebyggande instrument i kampen mot ekonomisk brottslighet³⁹ och är även tänkt att utgöra en adekvat reaktion mot ett klandervärt beteende.⁴⁰

Bolagsverket ska föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud medan Kronofogdemyndigheten utövar tillsyn över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud följs. Ett näringsförbud framgår av en kreditupplysning. Den som bryter mot ett näringsförbud eller ett tillfälligt näringsförbud döms för överträdelse av näringsförbud till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Ett näringsförbud som har meddelats i Sverige gäller bara i Sverige. Det saknas internationella överenskommelser eller EU-rätt om ömsesidigt erkännande och tillsyn av näringsförbud mellan Sverige och andra stater. Det innebär att ett beslut om näringsförbud från en annan stat inte erkänns i Sverige och därför inte har några

³⁶ 1 § lagen om näringsförbud.

³⁷ 11 § 12 lagen om näringsförbud.

³⁸ 2 och 3 §§ lagen om näringsförbud.

³⁹ Prop. 1985/86:126, *Om lag om näringsförbud m.m.*, s. 39 och 51.

⁴⁰ Prop.1985/86:126 s. 34 och 62 och prop. 2013/14:215, *Ny lag om näringsförbud*, s. 49.

rättsverkningar här. Det innebär också att den som har meddelats ett svenskt näringsförbud i princip är oförhindrad att driva näringsverksamhet i ett annat land. Det gäller även om verksamheten helt eller delvis riktas mot en svensk marknad, så länge verksamheten inte drivs på ett sådant sätt att den ska anses vara bedriven i Sverige.⁴¹

Situationer då ett näringsförbud kan meddelas

Ett näringsförbud kan för det första meddelas när en näringsidkare har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa.⁴² Ett brott ska anses begånget i näringsverksamheten om gärningen typiskt sett har en klar anknytning till den verksamhet som bedrivs av gärningsmannen i hans eller hennes egenskap av näringsidkare. Såväl brott mot näringsreglerande författningar i vidsträckt bemärkelse som ett brott mot centrala straffbestämmelser kan vara att anse som brott i en näringsverksamhet. Avsikten är att näringsförbud ska kunna meddelas när en näringsverksamhet utövas på ett brottsligt sätt. Vidare ska så kunna ske när näringsverksamheten i och för sig bedrivs på ett lagligt sätt men används för att genomföra eller dölja brott. Näringsförbud ska även kunna meddelas då brottets syfte är att främja gärningsmannens näringsverksamhet i ekonomiskt eller annat hänseende.⁴³

Ett brott som bara har böter i straffskalan är att anse som ringa. Även om fängelse ingår i straffskalan bör ett enstaka brott i allmänhet inte anses uppfylla rekvisitet om påföljden stannar vid böter. Ett motsatt synsätt kan vara motiverat om det är fråga om ett högt bötesstraff som gäller brott mot en central straffbestämmelse, t.ex. ocker eller trolöshet mot huvudman.⁴⁴ Vid bedömningen av om en person har grovt åsidosatt sina skyldigheter kan rätten väga in den brottslighet som personen gjort sig skyldig till. Det finns möjlighet för rätten att även väga in andra omständigheter som visar att personen är olämplig att bedriva näringsverksamhet. Sådana omständigheter kan exempelvis vara om personen har åsidosatt sina förplik-

⁴¹ Prop. 1995/96:98, *Ändrade regler för näringsförbud*, s. 16.

⁴² 4 § lagen om näringsförbud.

⁴³ Prop. 1985/86:126 s. 149 f.

⁴⁴ Prop 1985/86:126 s. 151.

telser mot borgenärer, arbetsrättsliga förpliktelser (exempelvis arbetsmiljöbrott) eller agerat i strid med marknadsrättsliga normer.⁴⁵

Näringsförbud kan även meddelas vid en rad andra former av otillbörligt agerande i en näringsverksamhet t.ex. i samband med konkurs, vid underlåtenhet att betala skatter och avgifter eller vid överträdelse av konkurrensregler eller kartellöverträdelser.⁴⁶ Ett näringsförbud har därmed inte karaktären av brottspåföljd eller särskild rättsverkan av brott. I stället bör ett näringsförbud i svensk rätt uppfattas som en administrativ sanktion. Emellertid har det i lagstiftningsarbetet gjorts bedömningen att det finns skäl som talar för att ett beslut om näringsförbud vid en prövning av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolen, med stor sannolikhet skulle ses som ett straff enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.⁴⁷

För att ett näringsförbud ska kunna beslutas måste det vara påkallat från allmän synpunkt. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till om näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet eller om åsidosättandet har varit systematiskt, har syftat till betydande vinning eller har orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada. Om inte särskilda skäl talar emot det ska näringsförbudet alltid anses påkallat från allmän synpunkt om personen har gjort sig skyldig till ett brott i näringsverksamheten där det lägsta straffet är fängelse i sex månader.⁴⁸

Näringsförbud ska meddelas för en viss tid, lägst tre och högst tio år, och gäller från det att beslutet om näringsförbud vinner laga kraft.⁴⁹ Yrkande om näringsförbud väcks huvudsakligen av allmän åklagare vid domstol och vissa fall av Konkurrensverket eller Kronofogden.⁵⁰ Om det är uppenbart att det finns grund för näringsförbud, får rätten efter yrkande besluta om tillfälligt förbud som gäller omedelbart för tiden till dess att frågan om näringsförbud har avgjorts slutligt.⁵¹

⁴⁵ Prop 1985/86:126 s. 42.

⁴⁶ 4-7 §§ lagen om näringsförbud.

⁴⁷ Prop. 2013/14:215 s. 51.

⁴⁸ 8 § lagen om näringsförbud.

⁴⁹ 10 § lagen om näringsförbud.

⁵⁰ 15 –17 §§ lagen om näringsförbud.

⁵¹ 21 § lagen om näringsförbud.

3.3.6 Företagsbot

Företagsbot regleras i 36 kapitlet BrB och är en särskild rättsverkan av brott.⁵² En företagsbot utgör således inte en påföljd för brott utan är en annan typ av rättsföljd som grundar sig på brottet. Andra exempel på särskild rättsverkan av brott är förverkande av egendom och utvisning på grund av brott. Tanken bakom systemet med företagsbot är att det ska motverka brott inom ramen för näringsverksamhet. Enligt förarbetena ska företagsboten innefatta ett påtagligt klander av de företag som åläggs boten men också på ett effektivt sätt eliminera de vinstintressen som kan ligga bakom brott i näringsverksamhet.⁵³

Den grundläggande bestämmelsen om företagsbot finns i 36 kap. 7 § BrB. Enligt den ska ett företag, på yrkande av allmän åklagare, åläggas företagsbot för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer. En förutsättning för företagsbot är att det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter. Det krävs också att företaget inte har gjort vad som skäligen har kunnat krävas för att förebygga brottligheten eller att brottet har begåtts antingen av en person i ledande ställning grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på dess vägnar eller av en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten.

En förutsättning för att företagsbot ska få åläggas ett företag är alltså att det har begåtts brott i utövningen av näringsverksamhet. För att ett handlande ska utgöra brott krävs att det stämmer överens med vad som anges som brott i en straffbestämmelse och att någon undantagsregel inte är tillämplig. Dessutom fordras att den som har handlat har ett sådant subjektivt förhållande till gärningen som krävs enligt straffbestämmelsen, dvs. att personen i fråga har handlat med uppsåt eller, om det är föreskrivet ansvar för oaktsamt handlande, har varit straffbart oaktsam.

⁵² 1 kap. 8 § BrB.

⁵³ Prop. 1985/86:23, om ändring i brottsbalken m.m. (företagsbot), s. 12 ff.

4 Kartläggning av missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring

4.1 Inledning

Ett antal åtgärder har vidtagits på senare år för att motverka att utländsk arbetskraft utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden. Exempelvis har Polismyndighetens möjligheter att utföra arbetsplatsinspektioner utökats¹ och när det gäller människohandel och annan exploatering av personer i arbete har det straffrättsliga skyddet stärkts genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2018.² Det har införts ett nytt gradindelad brott i 4 kap. 1 b § BrB, människoexploatering, som bl.a. straffbelägger exploatering av personer i tvångsarbete eller arbete under uppenbart orimliga villkor.

Trots det arbete som har gjorts för att motverka missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring har problemen på området dock ökat under senare år. De kriminella aktörerna förefaller ha en god och utbredd kunskap om regelverken och myndigheternas arbetssätt. Det förekommer avancerade brottsupplägg där arbetstillstånd används för att tillskansa sig felaktiga utbetalningar från staten. Osanna arbetserbjudanden till grund för arbetstillstånd används också för att smuggla in personer i Schengenområdet. Det förekommer även att arbetskraftsinvandrare rekryteras under förespegling att det som framgått i arbetserbjudandet ska gälla men att de sedan tvingas arbeta för en mycket låg lön på dåliga villkor. Flera av de berörda myndigheterna bedömer att brotten mot välfärdsystemen nu utgör den allvarligaste brottligheten i Sverige.³ Det är

¹ Prop. 2017/18:176, *Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner*.

² Prop. 2017/18:123.

³ Dir. 2020:8 s. 16.

bl.a. mot denna bakgrund som utredningen har fått i uppdrag att kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk.

För att få en bild av hur missbruket ser ut redovisar utredningen i avsnitt 4.2 ett antal rapporter som berör missbruket av regelverket för arbetskraftsinvandring. I avsnitt 4.3 har utredningen kartlagt hur olika aktörer i samhället beskriver de problem som de möter. Därefter har utredningen tagit del av och sammanställt viss statistik i avsnitt 4.4. Kapitlet avslutas i avsnitt 4.5 med en analys och en sammanfattning av vad som har framkommit.

Av utredningens direktiv framgår att utredningen särskilt ska undersöka på vilket sätt och i vilken utsträckning arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk av arbetstillstånd, t.ex. med s.k. cirkeltillstånd där familjemedlemmens uppehållstillstånd är beroende av arbetskraftsinvandrandarens tillstånd samtidigt som arbetskraftsinvandrandarens anställning är beroende av familjemedlemmens rätt att vistas i Sverige.⁴ Detta förfarande syns framför allt i assistansbranschen, varför denna bransch har uppmärksammas särskilt i kartläggningen.

Utredningen har även fått i uppdrag att särskilt titta på situationen för deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare. Deltidsarbete kan många gånger vara befogat, t.ex. för att kombinera arbete med studier. Samtidigt är det en grupp som kan ha en förhöjd risk för exploatering, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher med förhållandevis låga löner.⁵ Även denna grupp har vi därför försökt kartlägga särskilt.

Slutligen ska utredningen också kartlägga förekomsten av handel med uppehållstillstånd för arbete. Detta bl.a. mot bakgrund av rapporter om att arbetskraftsinvandrare betalar människosmugglare och oseriösa aktörer betydande belopp i syfte att kunna få uppehållstillstånd för arbete i Sverige. Verksamheten innebär en form av handel med svenska uppehållstillstånd och riskerar att leda till att arbetskraft utnyttjas genom undermåliga anställningsförhållanden.⁶

⁴ Dir 2020:8 s. 18.

⁵ Dir 2020:8 s. 18 f.

⁶ Dir 2020:8 s. 20.

4.2 Aktuella rapporter

Det har presenterats flera rapporter och redovisningar av uppdrag de senaste åren som rör kriminaliteten inom arbetslivet och utnyttjandet av arbetstagare på arbetsmarknaden. Utredningen har till uppdrag att kartlägga missbruket avseende de arbetskraftsinvandrare som får tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL. Rapporterna innehåller inte uteslutande denna grupp, utan behandlar i flera fall också arbetstagare som har andra typer av tillstånd eller som helt saknar tillstånd. Rapporterna bedöms ändå vara av intresse då dessa även visar på brister och missförhållanden som arbetskraftsinvandrare med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL råkar ut för.

Flera myndigheter har samverkat och samverkar fortfarande inom ramen för två stora uppdrag; samverkan mot den grova organiserade brottsligheten⁷ och samverkan för utvecklandet av ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (metodutvecklingsuppdraget).⁸ Rapporterna från de två uppdragen redovisas i avsnitt 4.2.1 och 4.2.2. Mer om samverkan kring den organiserade brottsligheten går också att läsa i avsnitt 4.3.7 som rör Polismyndigheten, eftersom det är denna myndighet som leder detta uppdrag. I avsnitt 4.2.3 finns en analys av metodutvecklingsuppdraget som gjorts i promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet, Ds 2021:1. I avsnitt 4.3.1 om Arbetsmiljöverket finns ytterligare information om metodutvecklingsuppdraget. Avsnitt 4.2.4 innehåller en rapport från Regionalt underrettelsecentrum i väst med fokus på missbruket av systemet med arbetskraftsinvandring. Vidare följer en rapport om människohandel för sexuella och andra ändamål i avsnitt 4.2.5, följt av en analys av statens insatser mot exploatering av arbetskraft gjord av Riksrevisionen i avsnitt 4.2.6. Avslutningsvis i avsnitt 4.2.7 finns ett antal rapporter som berör arbetstillstånd och personlig assistans.

⁷ Regeringsbeslut I:7, *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och ut hållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, dnr Ju2008/5776/PO den 17 juli 2008.

⁸ Regeringsbeslut, *Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, dnr A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM den 18 december 2017.

4.2.1 Samverkan mot den organiserade brottsligheten – lägesbild 2019

Sedan 2009 pågår ett samverkansuppdrag mot den grova organiserade brottsligheten.⁹ Arbetet leds av Polismyndigheten och sker tillsammans med elva andra samverkansmyndigheter och ytterligare nio nätverksmyndigheter.¹⁰ Nationellt underrättelsecentrum (Nuc), inom Polismyndigheten, har tagit fram en lägesbild över den organiserade brottslighet som de samverkande myndigheterna och nätverksmyndigheterna möter. Syftet med lägesbilden är att presentera beslutsunderlag för myndighetsgemensamma strategiska åtgärder och den ska bl.a. ge en uppdaterad bild av organiserad brottslighet ur ett myndighetsgemensamt perspektiv. Organiserad brottslighet föreligger i lägesbildens mening när minst två personer, varaktigt över tid, begår allvarliga brott i samarbete i syfte att uppnå ekonomisk vinning.¹¹ I lägesbilden beskrivs av flera myndigheter att brott mot välfärdssystemen är den allvarligaste brottsligheten i samhället just nu. Det handlar om arbetstagare som arbetar under osäkra förhållanden, till för låga löner och som riskerar att få sina identiteter utnyttjade i brottsupplägg eller utsätts för andra allvarliga kränkningar av sina rättigheter och minskat skydd enligt arbetsrätts- och socialförsäkringslagstiftningen. De utsatta arbetstagarna har ofta inga kunskaper om sina rättigheter eller hur det svenska systemet fungerar samtidigt som de kriminella aktörerna besitter goda kunskaper om exempelvis regelverken och myndigheternas arbets sätt. När systemet utnyttjas snedvrids konkurrensen och de företag som följer reglerna får svårare att överleva utan att själva göra avkall på efterlevnaden av reglerna. Enligt lägesbilden är utnyttjandet högt inom branscher som bygg- och städföretag, restauranger, skönhets- salonger, handbilstvättar och bemanningsföretag. Det finns risk för att den utländska arbetskraften hamnar i beroendeställning till sin arbetsgivare. Det förekommer oriktiga anställningsavtal eller falska arbetstillstånd, som är den första delen av brottsupplägget inom

⁹ Regeringsbeslut I:7, dnr Ju2008/5776/PO.

¹⁰ Samverkansmyndigheterna är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Nätverksmyndigheterna är Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, IVO, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Transportstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholms län som samordnar övriga länsstyrelser i satsningen.

¹¹ Nationellt underrättelsecentrum, *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet*, 2019, s. 4.

vilket arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Enligt bransch- och fackförbund har den osunda konkurrensen delvis övergått från konkurrens med svarta löner till priskonkurrens med låga löner.¹²

Regelverket för arbetskraftsinvandring utnyttjas också inom assistansersättningen. Ett tillvägagångssätt som systematiserats är att funktionsnedsatta personer hämtas till Sverige och därefter anländer familjemedlemmar som ansöker om arbetstillstånd för att arbeta som assistenter åt den funktionsnedsatta. Upplägget går ut på att assistansbehovet överdrivs, att mindre assistans utförs än vad ersättning har beviljats för och i vissa fall utförs ingen assistans över huvud taget. De huvudmän som organiserar uppläggen gör på kort tid stora ekonomiska vinster. Sedan 2009 har antalet arbetstillstånd inom assistansområdet fyrdubblats.¹³ Även antalet osanna anställningshandlingar och kontrolluppgifter bedöms öka. De osanna anställningshandlingarna används bl.a. för att personer ska beviljas uppehålls rätt eller uppehållstillstånd och därmed få tillgång till välfärdssystemet. Det är svårt att upptäcka de osanna intygen eftersom de ofta upprättas i samförstånd mellan arbetstagare och arbetsgivare.¹⁴

Lägesbilden har identifierat sårbarheter som möjliggör brottsupplägg. När det gäller arbetskraftsinvandrare som utnyttjas handlar det ofta om att personerna är beredda att arbeta under mycket dåliga villkor. Eftersom de kan tvingas att lämna Sverige om de berättar om sina arbetsförhållanden saknar de incitament att slå larm om missförhållandena.

4.2.2 Samverkan för utvecklandet av ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet – Lägesrapport 2020

Regeringen gav i december 2017 Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket i uppdrag att under 2018–2020 utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk,

¹² Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet (2019) s. 12 f.

¹³ Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet (2019) s. 7 f.

¹⁴ Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet (2019) s. 9 ff.

regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.¹⁵ Lägesrapporten¹⁶ är den tredje rapporten framtagen med anledning av regeringsuppdraget. Arbetet med rapporten, som har letts av Arbetsmiljöverket, har delvis till syfte att hindra och förebygga människohandel och människoexploatering. Arbetet tar främst sikte på de miljöer där det finns störst risk för arbetskraftsrelaterat fusk och fel. I rapporten benämns sådana miljöer för riskbranscher eller riskmiljöer. De branscher som identifierats som riskbranscher är byggbranschen, restauranger, städbranschen, bilverkstäder, skönhetsalonger och transportnäringen. Rapporten skiljer vidare mellan arbetslivskriminalitet, som i rapporten avser kriminalitet där individens utsatthet är i fokus, och arbetsmarknadskriminalitet där företagets eller branschens utsatthet är i fokus. Det slås dock fast i rapporten att arbetsmarknadskriminalitet många gånger innebär arbetslivskriminalitet.¹⁷

En av rapportens slutsatser är att sekretessreglerna håller tillbaka och begränsar effekterna av myndighetssamarbetet genom att myndigheterna inte kan dela information med varandra. Sekretessproblematiken rör både olika tekniska lösningar för att skydda information och de sekretessbestämmelser som reglerar myndighetssamarbete.¹⁸ En annan slutsats är att oseriösa aktörer skulle kunna uteslutas vid exempelvis offentliga upphandlingar. Enligt en nyligen avgjord dom finns det stöd för att upphandlande aktörer kan exkludera oseriösa aktörer vid upphandling av huvudentreprenör genom att kontrollera företrädares brottslighet, arbetsstillstånd och andra kontroller mot offentliga register.¹⁹

Myndigheterna har kommunicerat resultaten av de kontroller som de genomfört tillsammans över hela landet i bygg-, restaurang-, skönhets- och transportbranschen. Kommunikationen har genomförts genom pressmeddelanden och intervjuer i media och spridning via sociala kanaler för att skapa ökad medvetenhet om myndigheternas kontroller och för att påverka beteendet hos arbetsgivare, företagare, anställda och allmänhet. Målgrupper för den externa kom-

¹⁵ Regeringsbeslut med dnr A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.

¹⁶ Arbetsmiljöverket m.fl., *Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, 2020.

¹⁷ Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (2020) s. 4 ff.

¹⁸ Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (2020) s. 15.

¹⁹ Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (2020) s. 16.

munikationen har främst varit arbetsgivare och företagare, intresseorganisationer, journalister och politiker.²⁰

Rapporten lägger även särskilt fokus på offer för människoexploatering eller människohandel. Det framkommer att myndigheternas kunskap och förmåga att finna offer för dessa brott ökar i takt med utbildningsinsatser och medvetenhet om problemen. För att kunna upptäcka personer som är utnyttjade handlar det i viss grad om att etablera förtroende hos de personer som misstänks vara utnyttjade. De som deltar vid inspektioner bör vara utrustade med den kunskap som behövs för att kunna identifiera potentiella brott och brottsoffer. Ett par frågor av enkel karaktär, till exempel om vad man utlovats innan man påbörjade resan till Sverige, kan vara helt avgörande för det fortsatta arbetet. Skatteverket har inte rätt att ställa dessa frågor men det har däremot polisen, varför deras närvaro bedöms som viktig. Rapporten framhåller att det är mindre troligt att upptäcka dessa fall vid enskilda inspektioner och att det rör sig om en längre process som handlar om att söka efter indikationer och spår.

Arbetsmiljöverket har i samarbete med Jämställdhetsmyndigheten tagit fram en utbildningsfilm som riktar sig till arbetsmiljöinspektörerna. Utbildningens mål är att öka möjligheterna för inspektörer att identifiera personer som misstänks vara utsatta på arbetsmarknaden och att delge tips och information till Polismyndigheten eller andra berörda myndigheter. Rapporten sammanfattar att samverkan är avgörande för att motarbeta människohandel och människoexploatering i arbetslivet och att, utöver samverkan, det samhälleliga hjälp- och stödarbetet bör organiseras strukturerat och med bredare anspråk.²¹

4.2.3 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet, Ds 2021:1

I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet, Ds 2021:1, analyseras metodutvecklingsuppdraget. Utredaren föreslår i promemorian att myndigheterna ska fortsätta samverka kring

²⁰ Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2020) s. 19 f.

²¹ Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2020) s. 20 ff.

frågor om arbetslivskriminalitet²² och att Arbetsmiljöverket bör ha som uppgift att samordna arbetet inom denna samverkan. Därutöver föreslås att ett kansli etableras, med kompetens från flera av myndigheterna, som bland annat kan ansvara för utbildning, gemensamma rutiner och återrapportering.

Promemorian behandlade även frågan om informationsöverföring. Slutsatsen blev att frågan om informationsutbyte skyndsamt bör utredas vidare. Frågan om en myndighetsgemensam tipsingång avseende arbetslivskriminalitet bedömdes med hänsyn till hur reglerna om informationsutbyte är utformade i nuläget inte vara tillräckligt effektivt i relation till andra tänkbara sätt att stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet. Inte heller utvidgad användning av id-kontroller i riskutsatta branscher föreslogs. Beträffande det sistnämnda förslaget föreslogs att regeringen inväntar utvecklingen med det s.k. ID06²³ efter en nyligen genomförd uppgradering och ytterligare digital utveckling avseende A1-intyg²⁴ från andra EU-länder för att kunna säkerställa identiteter. Vidare föreslogs att en delegation mot arbetslivskriminalitet ska inrättas. I denna delegation ska arbetsmarknadens parter ges möjlighet att ha representanter.²⁵

4.2.4 GRUNDEN – en rapport från Regionalt underrättelsecentrum väst

Inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet med att bekämpa den grova organiserade brottsligheten arbetar de tolv samverkansmyndigheterna²⁶ tillsammans i åtta olika regionala underrättelsecentrum. Det regionala underrättelsecentrumet i väst presenterade i

²² I Ds 2021:1, *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*, definieras begreppet arbetslivskriminalitet som ”De typer av regelöverträdelse i arbetslivet som de i samverkan ingående myndigheterna ansvarar för att motverka”.

²³ ID06 lanserades 2006 av Byggföretagen för att främja sund konkurrens och säkra arbetsplatser i byggbranschen. Det är ett system för att lätt kunna identifiera personer på arbetsplatsen och koppla varje person till en arbetsgivare. ID06 har flera användningsområden såsom närvaroregistrering i elektronisk personalliggare, digitalisering av utbildningsbevis, företagskontroll och inpasserings- och läsfunktioner. ID06 är ett fristående, icke vinstdrivande bolag som ägs gemensamt av följande företag: Byggföretagen, Byggherrarna, Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan, Installatörsföretagen Maskinentreprenörerna, Plåt- och Ventföretagen, Glasbranschföreningen, Transportföretagen och Måleriföretagen.

²⁴ A1 är ett intyg som visar vilken stats socialförsäkringssystem en person tillhör. Intyget får man från motsvarande Försäkringskassan i det land arbetstagaren kommer ifrån.

²⁵ Ds 2021:1 s. 9 ff.

²⁶ Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

september 2021 en rapport som bl.a. gäller missbruket av systemet med arbetskraftsinvandring.²⁷ Rapporten är beställd av det Regionala samverkansrådet i väst.

Syftet med rapporten har bl.a. varit att utreda och eventuellt bekräfta misstankar om att det förekommer handel med arbetstillstånd, som i förlängningen kan bidra till och möjliggöra bl.a. människohandel och anknytningsinvandring på felaktiga grunder. Målet var att identifiera eventuella modus och systemfel samt söka efter eventuell brottslig verksamhet. I arbetet har aktuella myndigheter gjort kontroller i sina register. Migrationsverket har bidragit med information om vad personen angett i sin ansökan om arbetstillstånd, bl.a. om var personen ska arbeta. Skatteverket har bidragit med att se om personen börjat arbeta hos angivet företag och om företaget rent ekonomiskt har haft möjlighet att anställa personen samt information om folkbokföring för personen. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har kontrollerat om personen beviljats bidrag som felaktigt betalas ut samt om personen omfattats av andra samhällsinsatser efter att anställningen upphört. Kronofogden har kontrollerat om de aktuella personerna har skulder.

Den ursprungliga urvalspopulationen bestod av alla som beviljats arbetstillstånd under perioden januari–september 2019 och som bosatt sig i Angered (en stadsdel med flera särskilt utsatta och prioriterade områden i nordöstra Göteborg). Detta urval utökades sedan. De granskade ärendena rör i huvudsak personer med arbetstillstånd i Sverige, även om arbetstillståndet kan ha erhållits efter statusbyte från exempelvis asyl eller studier. 36 av 230 ärenden rörde varaktigt bosatta EU-medborgare. De företag och personer som granskats har varit verksamma inom bl.a. IT- eller teknisk profil, bygg, restaurang, vård- och omsorg samt personlig assistans, handel, arbetsförmedling och rekrytering, men även på advokatkontor och hos Volvo.

Av granskningen framkom bl.a. att en av de största anledningarna till problemen med utnyttjandet av systemet med arbetstillstånd är en önskan om att släktingar och vänner ska få bättre levnadsvillkor i Sverige än i hemlandet. I de flesta av de företagskluster som granskats har de personer som kommit som arbetstagare till ett oseriöst företag bosatt sig antingen hos arbetsgivaren eller hos dennes släkt och vänner. Det finns också misstankar om att det beträffande flera av anställningarna inte har utförts något arbete överhuvudtaget, att

²⁷ Regionalt underrättelsecentrum i väst, *GRUNDEN*, 2021.

det varit en ren pappersprodukt för att få landsmän till Sverige. Denna misstanke grundar sig på att i flera bolag har personerna slutat få lön från bolaget när de fått uppehållstillstånd och då tas deras anställning i bolaget över av någon annan med nytt arbetstillstånd. Övervägande delen av de i den undersökta gruppen som fått arbetstillstånd slutar sin anställning när de fått permanent uppehållstillstånd. De försörjer sig sedan via välfärdssystemet, antingen med stöd från Arbetsförmedlingen eller från Försäkringskassan. De personliga assistenterna har redovisat höga löner och har erhållit hög ersättning från a-kassa när de blivit arbetslösa. I ett kluster har de anställas löner ökat markant precis innan företaget gått i konkurs eller anställningen upphört. Liknande modus finns inom andra företagskluster. Detta är ett vanligt förekommande förfarande som används av organiserad brottslighet.

I alla de företagskluster som granskats har det visat sig att det finns minst en person med kunskap om systemet. Denne person kan antingen söka upp potentiella personer som vill komma till Sverige alternativt förmedla kontakter mellan personer. Det kan också vara en juristfirma eller bokföringsbyrå som hjälper landsmän eller så kan det röra sig om förmedling av kontakter till olika företagsledare som kan hjälpa personer att få en anställning.

Minst hälften av de företag som genomlysts kan inte anses bedriva någon verksamhet. Trots detta anställer företagen personal från utlandet med arbetstillstånd och betalar löner, i vissa fall genom tillskott av kapital från utlandet. I flera fall har det funnits tillgång till kontoutdrag för de som granskats. Av kontoutdragen framgår att arbetstagaren tagit ut stor del av lönen och antingen genom swish eller överföringar betalat tillbaka lönen eller del av den till företagsledaren eller denne närstående person.

I ett av företagsklustren har en tredjedel av personerna blivit anställda på deltid, även i andra kluster anställs personer på deltid av helt oförklarliga skäl. Trots att det är kvalificerade yrken har de låga löner vilket förklaras av att de inte arbetar heltid. Genom att erbjuda deltidsarbete kan man ta in dubbelt så många personer till Sverige jämfört med om man erbjudit heltidsanställning, vilket blir gynnsamt för den som har förmedling av arbets- och uppehållstillstånd som sin affärsidé.

Av rapporten drogs flera slutsatser, bl.a. att de generösa reglerna för arbetskraftsinvandring utnyttjas för att kringgå mer strikta

regleringar kring invandring som till exempel anhöriginvandring eller asyl. Regelverket kan även ge båda parter intresse av att samverka vad gäller att upprätthålla anställningsförhållandet. Arbetsgivaren har en möjlighet att utnyttja den anställda på ett otillbörligt sätt, t.ex. få billig arbetskraft, medan den anställda genom anställningsförhållandet kan nå målet att bosätta sig i Sverige och i förlängningen få tillgång till det svenska välfärdssystemet. Företagen är verktyg för att kringgå reglerna om till exempel anhöriginvandring. Detta sker bland annat genom att erbjuda anställningar för att sedan få delar av lönen återbetalad till företaget. Ofta var det samma kontaktperson hos Migrationsverket för de olika ärendena inom respektive kluster av företag. Det blir tydligt att det rör sig om ett organiserat och systematiskt sätt att både kringgå reglerna och tjäna pengar.

När utlänningar kommer till Sverige med arbets- och uppehållstillstånd där anställningen upphör när arbetet inte längre behövs för möjligheten att få stanna i Sverige, finns det en risk för att de i stället blir en del av den ökande andelen av lågutbildade arbetslösa. På så sätt bildas en ond cirkel av att utlänningar kommer till Sverige med arbetstillstånd som aldrig var tänkta att lösa kompetensförsörjningen på den svenska arbetsmarknaden, i stället bidrar det till ett växande samhällsproblem. Eftersom arbetstillståndet är kopplat till arbetsgivaren så riskerar arbetstagaren dessutom att hamna i beroendeställning gentemot denne och kan därigenom tvingas utstå påtryckningar och andra missförhållanden för att få och/eller behålla arbetstillståndet och därigenom möjligheten att nå sitt mål att få stanna i Sverige.

Det är svårt att beivra de brott som kan förekomma som t.ex. människoexploatering, ekonomisk brottslighet, bedrägerier med lönegarantier, arbetsmiljöbrott etc. Myndigheterna har svårt att bevisa vad som skett eftersom parterna till stora delar är överens om upplägget. Det är dessutom svårt att upptäcka genom kontroller eftersom arbetsgivare och arbetstagare anpassar sig efter de regler som gäller, exempelvis att hålla en viss lönenivå. De kan visa de intyg som krävs och det är svårt för myndigheter att bevisa att lön betalas tillbaka när detta sker kontant.

Rapporten påpekar vikten av myndighetssamverkan. Det enskilda ärendet behöver inte se konstigt ut hos varje myndighet för sig, utan det är först när myndigheter lägger ihop bilderna som systematiken i det hela framträder. För att få hela bilden och se mönster

behöver myndigheter samverka i både utredningsfasen och beslutsprocessen. I rapporten rekommenderas också att det särskilt bör utredas vilka kontroller som ska göras, vem som ska göra dem och hur resultat av dessa ska spridas till övriga myndigheter. Migrationsverkets kontroll borde också utökas till en kontroll och bedömning av företrädarna för företagen och bedömningen bör ske ungefär på samma vis som vandelsprövningen vid serveringstillstånd, då Polismyndigheten och Skatteverket tillfrågas. Även lönenivån om 13 000 kronor bör ses över. En slutsats är också att oavsett vad som står i anställningsavtalet avseende lön manipuleras detta genom återbetalning. Både den initiala kontrollen och efterkontrollen behöver därför vara rigorös. Det är uppenbart att den som blir beroende av samma person både för sitt arbete och sitt uppehälle i övrigt hamnar i en utsatt position. För att undvika detta kan det övervägas att införa ett krav på att den som beviljas arbetstillstånd också ska kunna uppvisa tillgång till ett självständigt boende.²⁸

4.2.5 Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 21

Polismyndigheten beskriver i rapporten Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 21²⁹ sin bild av hur människohandelns omfattning och utbredning i Sverige har förändrats sedan 2018. Polismyndigheten gör rapporten i egenskap av nationell rapportör avseende människohandel. Rapporten bygger främst på förundersökningar och domar som berör människohandel och därtill relaterad brottslighet men också på information från myndigheter och frivilligorganisationer i Sverige och i viss mån internationellt.³⁰

Av rapporten framgår att det sedan 2000-talet har skett en ökning av information till Polismyndigheten gällande människohandel för tvångsarbete och arbetskraftsexploatering.³¹ Polismyndigheten har också rapporterat en ökning av information om att utländska arbetstagare har utlovats underbetalda arbeten i företag inom vissa branscher såsom bygg-, restaurang- och städbranschen. Det är dock

²⁸ GRUNDEN (2021) s. 9 ff.

²⁹ Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 21*, 2019.

³⁰ Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 21 s. 3.

³¹ Med arbetskraftsexploatering exemplifieras i rapporten dåliga arbetsförhållanden (exempelvis hårt arbete och långa arbetsdagar), orimliga arbetsvillkor, låga löner och svårigheter att få ut inarbetad lön.

svårt att påvisa att någon varit utsatt för människohandel för tvångsarbete eftersom den som utnyttjas inte alltid ser sig som offer för människohandel, även om polis och åklagare kan ha en annan syn på det. Offren kontrolleras genom exempelvis hot om våld eller genom att de fråntas sina passhandlingar eller sätts i skuld till dem som organiserar verksamheten men de är ofta fria att röra sig som de vill i samhället. Personerna blir särskilt utsatta eftersom de inte kan språket och inte känner till de regler som styr arbetsmarknaden. Sedan 2018 finns möjlighet att som alternativ till människohandel åtala personer för människoexploatering om det inte går att bevisa att personen i princip inte har haft något annat godtagbart val än att foga sig, vilket krävs för människohandelsbrottet.

Ett annat tillvägagångssätt som uppmärksammats av Polismyndigheten är att personer utlovats arbete i Sverige men när de anländer får de information om att anställningsförhållandet har ändrats. Väl här ställs de inför en situation där de exempelvis kan tvingas acceptera avsevärt försämrade arbetsvillkor eller helt förlora möjligheten till arbete och inkomst och i stället bli hemsända. Det har också förekommit fall där arbetstagarna har tvingats betala för att få anställningserbjudandet. Handel med arbetserbjudanden eller arbetstillstånd bedöms vara en lukrativ och relativt riskfri verksamhet. Ett anställningserbjudande kan kosta upp till 250 000 kronor. Betalningen för detta kan ske antingen genom att personen betalar innan avresa eller att det benämns som en skuld som dras direkt från lönen. Även Europol har identifierat människohandel för tvångsarbete som ett stort problem, inte bara för individen utan för hela den legala arbetsmarknaden på grund av den dumpning av löner som sker. Enligt Europol förekommer det att människor exploateras i bl.a. städ-, bygg- och restaurangbranschen, men också i branscher som underhållning och fiske.³²

De flesta brotten anmäldes av Polismyndigheten i samband med arbetsplatsinspektioner. Om den utsatte inte fått någon lön alls för arbetet förekom det även att denne själv anmälde detta. Endast enstaka fall anmäldes av Migrationsverket, socialtjänsten eller fackförbunden. Bevissvårigheter kan uppstå då det saknas ett skriftligt anställningsavtal mellan parterna. Majoriteten av offren var män och kom från länder utanför EU. Gärningspersonerna var också oftast män, bosatta i Sverige. De kom från samma land som offret och/eller

³² Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 21 s. 32 ff.

talade samma språk som offret. Cirka 75 procent av ärendena lades ner med någon av följande motivering; det finns inte längre anledning att fullfölja förundersökningen, det saknas anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats, brottet har begåtts utomlands och det finns inte förutsättning för rättslig hjälp, det är uppenbart att brottet inte kan utredas eller ingen person kan misstänkas för brottet.³³

Även denna rapport pekar på svårigheterna med att få fram data kring omfattningen av brottsligheten. Det är svårt att upptäcka brottsligheten och det är sällan den anmäls. Att det inte anmäls kan beror på allmänhetens bristande kunskaper om offrens situation, offrens rädsla för repressalier och att offren ibland känner tacksamhet gentemot förövarna eftersom de ändå får det bättre i Sverige än i hemlandet, trots sin svåra situation här. Enligt rapporten finns flera utmaningar för rättsväsendet när det gäller människohandel för tvångsarbete och människoexploatering. Några av de viktigaste åtgärderna för att motverka människohandel är regelbunden kompetenshöjande utbildning av ansvarig personal, särskilt avdelade resurser för arbetet och en fungerande samverkan med Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen, Migrationsverket, Skatteverket, Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna och andra berörda myndigheter, frivilligorganisationer och andra aktörer i samhället såsom hotell- och taxiverksamheter.³⁴ Som förslag till åtgärder för att förebygga och bekämpa människohandel för tvångsarbete föreslås också att regeringen antar en handlingsplan om människohandel för andra ändamål än sexuella och att Jämställdhetsmyndigheten får i uppdrag att genomföra en nationell informationskampanj om denna form av människohandel och dess allvarliga konsekvenser för brottsoffren. Kampanjen skulle fokusera på åtgärder för att eliminera efterfrågan på dessa tjänster och privatpersoners straffansvar. Slutligen föreslås att antalet skyddande boenden med särskild kompetens på området utökas för att möta det ökande antalet offer och för att ge dem det skydd och det stöd som de har rätt till.³⁵

³³ Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 21 s. 44 ff.

³⁴ Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 21 s. 6 f.

³⁵ Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 21 s. 83 f.

4.2.6 Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade, RiR 2020:27

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna mot arbetskrafts-exploatering och den övergripande frågan för rapporten är om regeringen och de ansvariga myndigheterna arbetar på ett effektivt sätt för att motverka arbetskraftsexploatering. Rapporten har genomförts bl.a. utifrån att flera av tidigare identifierade brister inte har åtgärdats och farhågor att myndigheternas insatser inte kan motverka problemen på ett effektivt sätt.³⁶

I rapporten framkommer att det finns stora brister i de statliga insatserna för att motverka exploatering. Enligt Riksrevisionen består bristerna framför allt i att ingen myndighet har fått mandat och uppdrag för att motverka problemen. Det görs inte heller tillräckliga kontroller för att motverka att arbetstagare exploateras. Riksrevisionen föreslår att en handlingsplan tas fram för att synliggöra myndigheternas respektive uppdrag. Som samordnande myndighet föreslås Arbetsmiljöverket, eftersom myndigheten har kunskaper om arbetsplatser och arbetsmiljö samt dessutom har tillträdesrätt till arbetsplatser. Det konstateras också att det saknas information om rättigheter och skyldigheter vid arbete i Sverige.

Det framgår vidare av rapporten att rätten att få avtalad lön från arbetsgivaren bör stärkas för utländsk arbetskraft. I normala fall ska arbetstagare ta hjälp av sitt fackförbund för att driva processer om exempelvis lön mot sin arbetsgivare. Det har dock framkommit att det är svårt för fackförbunden att värva medlemmar bland utländska arbetstagare. Särskilda insatser kan därför behövas för att dessa arbetstagare ska kunna kräva sin rätt. Ett förbud mot handel av uppehållstillstånd ska också enligt Riksrevisionen göras generellt så att alla arbetstagare som riskerar att sättas i skuld till sin arbetsgivare omfattas. Vidare föreslår Riksrevisionen att myndigheter bör få i uppdrag att kontrollera arbetsvillkor för riskgrupper. Det kan vara kontroll av anställningsavtal, att löner betalas ut och att boendeförhållandena är godtagbara. Även arbetet med att identifiera och tillgodose offrens behov behöver förstärkas. Det finns också kritik mot att så få fall leder till fällande dom eller ens leder till åtal.³⁷

³⁶ RiR 2020:27 s. 10.

³⁷ RiR 2020:27 s. 62 ff.

4.2.7 Rapporter som avser personlig assistans

Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet

Såväl enskilda myndigheter som myndigheter inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har identifierat systematiska brottsupplägg där arbetstillstånd utnyttjas i kombination med assistansersättning. Enligt beräkningar uppgår assistansbedrägerierna till belopp om flera miljarder årligen och bara år 2019 återkrävdes 144 miljoner kronor inom assistansersättningen.³⁸ För att få en kartläggning och en djupare analys av problemet beställde Nuc en myndighetsgemensam strategisk rapport om arbetstillstånd och assistansersättning. Resultatet av det arbetet är rapporten Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet, som publicerades den 23 september 2020. Det är Försäkringskassan och Migrationsverket som har tagit fram rapporten och de övriga samverkande myndigheterna i Nuc³⁹ har bistått i arbetet. Rapporten berör endast statlig assistansersättning som administreras av Försäkringskassan, dvs. inte kommunal assistans eller andra stöd från kommunen.

En av rapportens slutsatser är att arbetstillstånd inom personlig assistans systematiskt utnyttjas för ekonomisk vinning snarare än för att tillsätta en vakans bland personalen. Såväl migration på oriktiga grunder som exploatering och människohandel har identifierats kopplat till assistansbranschen. Det handlar om exempelvis skenanställningar som gör att familj och släkt i tredjeland kan komma till Sverige. Eftersom arbetstagarna ofta har ett starkt beroendeförhållande till arbetsgivaren förekommer det att arbetstagare exploateras som billig arbetskraft. Det finns också inslag av människohandel i branschen avseende såväl assistenter som brukare. Det förekommer upplägg där alla parter är inblandade eftersom det finns ekonomiska incitament även för arbetstagarna, särskilt om arbetstagaren eller medföljande familjemedlem har ett vårdbehov som kan tillgodoses i

³⁸ Nationellt underrättelsecentrum, *Rapporten Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet*, 2020, s. 3.

³⁹ Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Sverige och bekostas av svenska staten. Upplägg som identifierats är bl.a. brukarimport, dvs. att en person med funktionsnedsättning ges möjlighet att få uppehållstillstånd i Sverige i syfte att begära assistansersättning för denne. Även upplägg med pappersassistenter förekommer, vilket innebär att en person redovisar tid för utförd assistans men i själva verket inte arbetar som assistent.

Enligt rapporten överstiger lönen för assistenter ofta 30 000 kronor per månad. Det finns sannolikt inte någon annan kategori av arbetstillstånd där en tredjelandsmedborgare utan utbildning, erfarenhet eller språkkunskaper kan få en sådan hög lön. Assistenten anställs också ofta utan intervju eller närmare kontroller, vilket inte kan anses vara till brukarens bästa. Det är enligt rapporten klart att det rör sig om organiserad brottslighet. En annan fråga som rapporten belyser är att personliga assistenter anges som ett bristyrke enligt Arbetsförmedlingens lista över bristyrken samtidigt som arbetslösheten i landet ökar kraftigt bland främst lågutbildade och utrikes födda. En slutsats rapporten drar är att arbetsgivare som erbjuder villkor som svenska arbetstagare finner oacceptabla sannolikt kan uppleva en brist på arbetskraft och att flera exempel finns där assistansanordnare aktivt undviker att rekrytera inhemsk arbetskraft. En brist är enligt rapporten att det är arbetsgivarna själva som uppger om de har brist på arbetskraft, samtidigt som det kan finnas ett egenintresse av att beskriva arbetskraftstillgången som låg.

Det är vidare svårt att upptäcka de oseriösa assistansbolagen då mycket ser rätt ut vid en första anblick. Företagen har till synes god ekonomi och klanderfri redovisning till myndigheterna. Ett fåtal brukare kan räkna för att bolaget ska få en hög omsättning. Information om oseriösa assistansanordnare som använder upplägg med arbetstillstånd har funnits hos myndigheterna i flera år men den har osynliggjorts i systemen. Ett annat problem som möjliggör utnyttjandet av systemen är enligt rapporten att de som tillhandahåller falska anställningserbjudanden löper låg risk för upptäckt och sällan får kännbara straff för delaktighet i uppläggen. Det ses också som problematiskt att det exempelvis inte är tydligt kriminaliserat att tillskansa sig arbetstillstånd på felaktig grund. Avslutningsvis bedömer Nuc att det finns behov av att se över rådande lagar och regler kring

brottsproblematiken men även att åtgärder kan behöva vidtas för att stärka samverkan och kontroll hos alla berörda myndigheter.⁴⁰

Rapport med förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare från Inspektionen för vård och omsorg

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, utreder de anordnare som har och som ska få tillstånd att bedriva personlig assistans. Vid granskningen är det viktigt att säkerställa att anordnaren är seriös och har för avsikt att utföra en insats av god kvalitet. Myndigheten kan dock konstatera att den saknar de verktyg som krävs för att på ett effektivt och träffsäkert sätt kunna förhindra oseriösa verksamheter inom personlig assistans. Det är väl känt att det finns en fortgående och utbredd problematik vad avser verksamheter med personlig assistans där assistansersättningen används på ett felaktigt sätt och i kriminellt syfte. Genom en rapport har IVO därför tagit fram ett antal förslag till åtgärder för att säkerställa kvaliteten för brukare genom att snabbare, enklare och mer träffsäkert identifiera oseriösa verksamheter.⁴¹ Rapporten har tagits fram i samråd med Försäkringskassan och har riktat in sig på åtgärder som skulle göra både tillsyns- och kontrollsystemet mer effektivt och träffsäkert.

IVO prövar årligen 80–100 tillståndsansökningar gällande personlig assistans och det fanns 2020 cirka 980 privata assistansanordnare med tillstånd och drygt 820 personer som anordnar sin egen assistans. IVO kontrollerar också att de som företräder assistansanordnaren har rätt kompetens och/eller erfarenhet samt att det finns ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamheten. Det är alltså en omfattande verksamhet IVO har när det gäller assistansanordnare. IVO begär redan i dag in uppgifter från andra myndigheter vid tillståndsprövningen men enligt IVO skulle myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag förbättras om denna samverkan mellan myndigheterna utökades. Ett utökat samarbete med i synnerhet Försäkringskassan, kommunerna, Polismyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket skulle ha en positiv effekt, bland annat på grund av att de oseriösa verksamheterna använder sig av allt mer systematiska metoder som oftast berör flera myndigheter samtidigt.

⁴⁰ Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet (2020) s. 37 ff.

⁴¹ IVO, *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare*, 2020, s. 3 f.

IVO kommer också behöva övergå till ett mer digitalt arbetssätt där information kan hämtas mer databaserat. I dag arbetar IVO riskbaserat och informationsinhämtning sker manuellt när ett ärende startas eller på förekommen anledning när myndigheten får indikationer om att information behöver hämtas. Om information hämtas mer digitalt och från flera olika myndigheter skulle informationen kunna lagras och analyseras i systemen för att på så sätt ge indikationer för myndigheten var det är hög risk för oseriösa aktörer. Analyserna kommer också att kunna identifiera kluster av verksamheter med särskilt hög risk för att vara oseriösa likväl som att enklare finna de verksamheter och företrädare för dessa som är seriösa.⁴²

Det finns inte några exakta siffror på hur omfattande problemen är och mörkertalen bedöms som stora men mellan den 1 januari och den 19 oktober 2020 har Försäkringskassan gjort 199 polisanmälningar och ställt återkrav eller begärt skadestånd med drygt 310 miljoner kronor rörande assistansersättning. Enligt Försäkringskassan fortsätter impulserna och anmälningar till myndigheten om felaktigt användande av assistansersättning att öka.⁴³ Det rapporteras också om upplägg där systemet med arbetstillstånd används i kriminella verksamheter för att utnyttja systemet med personlig assistans. År 2018 beviljades 482 ansökningar om arbetstillstånd för personliga assistenter, jämfört med 116 år 2009. Arbetskraftsinvandringen inom assistansområdet har därmed fyrdubblats under perioden 2009–2018. Det finns beskrivet hur det förekommer organiserade upplägg där funktionsnedsatta personer hämtas till Sverige för att ansöka om assistansersättning, så kallad brukarimport och att det möjliggör migration för exempelvis brukarens familj och anhöriga genom att de får arbetstillstånd för att arbeta som assistenter. Det finns också fall av s.k. pappersassistenter där personliga assistenter lånar ut sin identitet till assistansanordnare och brukare för att redovisa arbetad tid medan de samtidigt har haft andra arbeten, studerat eller vistats utomlands. Lönerna betalas på ett korrekt sätt till assistenten men denne betalar sedan tillbaka en stor summa till anordnaren och/eller till brukaren. I detta upplägg är nyanlända särskilt utsatta och kan under hot om att annars behöva lämna landet tvingas arbeta under dessa premisser. Det rapporteras också om att bolag som tidigare utfört assistans har gått över till kommunala insatser. Detta för att

⁴² Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare (2020) s. 10 ff.

⁴³ Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare (2020) s. 14.

kontrollen vad gäller kommunala insatser bedöms vara mindre utvecklade. Därmed kan arbetstillstånd komma att utnyttjas även i andra vård- och omsorgsverksamheter.

IVO föreslår i rapporten att Migrationsverket ska ha en skyldighet att anmäla avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter till IVO. Mot bakgrund av att det finns tecken på att arbetstillstånd kan komma att utnyttjas även i andra vård- och omsorgsverksamheter bör Migrationsverkets anmälningsplikt till IVO omfatta samtliga tillståndspliktiga verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och socialtjänstlagen, SoL. Signaler om skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter indikerar att det finns risk för att assistansanordnaren är oseriös. I dag finns ingen sådan skyldighet och systemet är sårbart då det bygger på att den enskilde handläggaren kommer ihåg att anmäla detta till IVO.⁴⁴

Brottsligheten kan ta sig olika uttryck men innebär alltid ekonomisk vinning för företrädarna som inte har något egentligt intresse i att bedriva en god omsorg. Det skapar också en osund konkurrens bland assistansanordnare. Slås de seriösa verksamheterna ut är brukarna helt i händerna på oseriösa och kriminella aktörer. IVO föreslår att myndigheten bör omfattas av lagen om uppgiftsskyldighet mot viss organiserad brottslighet (2016:774) och ges direktåtkomst till belastnings- och misstankeregister. Vidare bör det införas en anmälningsplikt för Polismyndigheten i LSS och anmälningsskyldigheten i 10 § andra stycket förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS-förordningen, bör utökas till att omfatta start och förändringar av verksamhet. När anmälningsskyldigheten inte följs bör IVO få lagstadgad möjlighet att förelägga tillståndshavaren att åtgärda bristen. IVO bör även få rätt att återkalla tillstånd som inte utnyttjas. IVO vill även kunna förbjuda samt i vissa fall med Polismyndighetens hjälp genomföra inspektioner av verksamheter som bedrivs utan att tillstånd har beviljats för verksamheten (olovlig verksamhet).

Även i detta sammanhang har det framförts att sekretessbestämmelserna medför problem. En sekretessbrytande bestämmelse behöver införas gentemot Skatteverket i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet så

⁴⁴ Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare (2020) s. 14 ff.

att IVO kan få tillgång till uppgifter om enskildas skattekonton. IVO har också pekat på ett behov av att Försäkringskassan och kommuner bör få möjlighet att stoppa utbetalning av assistansersättning till brukare som anlitat anordnare utan tillstånd från IVO genom en författningsändring i 51 kap. 16 § socialförsäkringsbalken, SFB, och i 9 d § LSS samt att Försäkringskassan genom en författningsändring i 110 kap. 14 § SFB bör ges möjligheten att hämta uppgifter även om andra än den försäkrade.⁴⁵

Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen – SOU 2018:88

Denna utredning har sett över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken och delar av LSS. Syftet var att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få tillstånd mer ändamålsenliga insatser i LSS. Personlig assistans är en av de mest privatiserade välfärdstjänsterna i Sverige. Under 1990-talet genomfördes förändringar i lagstiftningen som underlättade för privata företag att etablera sig på assistansmarknaden. I valfriheten, som var en del av assistansreformen som skedde under 90-talet, ingår möjligheten att välja typ av anordnare (kommunen, privat bolag, kooperativ eller att vara sin egen arbetsgivare). Att välja sin kommun som anordnare har blivit mindre vanligt och i stället väljer de assistansberättigade i hög och stigande grad privata utförare att utföra assistansen. År 1997 infördes en schablonersättning och det var i samband med detta införande som de vinstdrivande bolagen började etablera sig på allvar på marknaden.

Problem med oseriösa assistansanordnare har uppmärksammats under en längre tid. Riksrevisionen skrev en rapport om problemen år 2004.⁴⁶ Därefter tillsatte den dåvarande regeringen en parlamentarisk kommitté (LSS-kommittén) för att göra en översyn av den personliga assistansen och LSS. Kommitténs bedömning var bl.a. att tillståndsplikt behövde införas för privata anordnare. Tillståndsplikt behövdes för att uppnå en tydligare och mer aktiv tillsyn. Krav på tillstånd för verksamhet med personlig assistans infördes därefter den 1 januari 2011. I betänkandet Åtgärder mot fusk och felaktig-

⁴⁵ Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare (2020) s. 3 ff.

⁴⁶ Riksrevisionen, *Personlig assistans till funktionshindrade*, RiR 2004:7.

heter med assistansersättning⁴⁷ gjordes bedömningen att en personlig och ekonomisk lämplighet ska vara ett krav för att få tillstånd att bedriva assistansverksamhet. Genom ny lagstiftning år 2013 förtydligades detta krav. År 2017 genomförde Inspektionen för socialförsäkringen en kartläggning av marknaden för personlig assistans som visade på successivt minskad lönsamhet i branschen.⁴⁸ En rapport från Försäkringskassan 2015 visade att personer som hade en privat eller kooperativ anordnare hade en starkare årlig ökning av antal beviljade timmar per vecka jämfört med personer som hade en kommunal anordnare.⁴⁹ I många rapporter konstateras att den införda schablonersättningen var en bidragande orsak till ökningen av privata anordnare då vinstmöjligheterna blev större vid detta införande. På uppdrag av Socialdepartementet gjordes rapporten ”Personlig assistans – analys av en kvasimarknad och dess brottslighet”, som bl.a. visade att vinsterna tidigare varit höga men att en relativt låg uppräknings av schablonen under senare år har lett till minskade vinster. Av rapporten framgår också att företag som erbjuder löner och sociala förmåner som är lägre än gällande kollektivavtal får en konkurrensfördel. Detta skulle kunna åtgärdas genom en differentiering av schablonersättningen.⁵⁰

Den nu aktuella utredningen SOU 2018:88 kom emellertid fram till att timutvecklingen har gått åt samma håll oavsett vilken typ av anordnare det har varit fråga om. Bedömning är att åtminstone en avsevärd del av kostnadsökningen skulle ha skett ändå men i långsammare takt.⁵¹ Utredningen gjorde också bedömningen att fördelarna med en schablonersättning per timme för utförd personlig assistans överväger nackdelarna med ett sådant ersättningssystem. Assistansersättning bör därför även framöver lämnas med ett eller flera schablonbelopp per timme. Däremot föreslogs att schablonbeloppet inom assistansersättningen borde differentieras med hänsyn till dels om assistansen utförs under obekvämt arbetstid, dels om assistenten lever i hushållsgemenskap med den som får assistansen.⁵² Utredningen kom också fram till att det ska vara ett villkor för att

⁴⁷ SOU 2012:6, *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*.

⁴⁸ Inspektionen för socialförsäkringen, *Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden*, 2017.

⁴⁹ Försäkringskassan, *Assistansersättningens utveckling. Orsaker till ökningen av antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar*, 2015.

⁵⁰ SOU 2018:88, *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen*, s. 460 ff.

⁵¹ SOU 2018:88 s. 518.

⁵² SOU 2018:88 s. 518 f.

beviljas tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans att nivåerna på de anställdas löner, försäkringar och pensioner minst följer ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare.⁵³ Vidare är en av utredningens slutsatser att den tillsyn som görs inom LSS behöver förstärkas både när det gäller kvalitet och kvantitet.

Enligt IVO är det främst i verksamheter med lägre ingångströsklar som det i tillsyn och tillståndsprövning visar sig att riskerna för olämpliga aktörer är som störst. En resursintensiv verksamhet kräver mer kapital och kompetens för att starta. IVO rapporterar att år 2017 bifölls färre än 20 procent av ansökningarna om att bedriva personlig assistans. Det totala antalet ansökningar var cirka 130 det året. De vanligaste orsakerna till att IVO nekat tillstånd är brister i kompetens och brister som rör företagets ekonomi. Som en jämförelse bifölls samma år nästan 70 procent av ansökningarna för att få tillstånd för boenden med särskild service för vuxna. I 16 fall återkallades tillstånd att anordna assistans under 2017. Oftast beror återkallandet på att assistansanordnaren misskött sig ekonomiskt.⁵⁴ Utredningen konstaterade att det förekommit och förekommer utbetalningar till individer och företag som inte borde ha gjorts men att en beräkning av de totala kostnaderna är svår att göra. Utredningen sammanfattade att felaktiga utbetalningar har varit en större faktor tidigare men att denna har bedömts minska bl.a. till följd av att det har införts tillståndskrav för att bedriva assistansverksamhet.⁵⁵

4.3 Olika aktörers ansvar och beskrivningar av situationen

Utredningen har fått information från flera olika aktörer som kommer i kontakt med fall av missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring eller handel med uppehållstillstånd för arbete. Dessa aktörers arbete med och beskrivning av situationen redogörs för i detta avsnitt av kartläggningen. I avsnitten 4.3.1–4.3.10 presenteras tio myndigheter⁵⁶ och de uppdrag som dessa myndigheter arbe-

⁵³ SOU 2018:88 s. 530.

⁵⁴ SOU 2018:88 s. 563.

⁵⁵ SOU 2018:88 s. 31.

⁵⁶ Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Upphandlingsmyndigheten och Åklagarmyndigheten.

tar med. Utredningen har haft möten med företrädare för flera av dessa myndigheter, ibland flera möten med olika företrädare. Deras beskrivning av situationen och olika problemområden i t.ex. den praktiska handläggningen beskrivs under respektive myndighet. Utredningen har vidare fått rapporter från ett antal fackförbund och ett antal arbetsgivarorganisationer om vad de ser och vad de gör för att motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Deras bild presenteras i avsnitten 4.3.11 och 4.3.12. Därefter följer, i avsnitt 4.3.13, en redogörelse för Fackligt center för papperslösa som drivs av ett antal fackförbund och Fair Play Bygg som är ett initiativ mellan Stockholms byggmästareförening och Byggnads. Slutligen gör utredningen i avsnitt 4.3.14 och 4.3.15 en kort översyn av dels vissa uppmärksammade fall i media, dels vad en journalist och en advokat som kommit i kontakt med ett antal arbetskraftsinvandrare kan berätta om dessa kontakter.

Flera myndigheter har samverkat och samverkar fortfarande inom ramen för två stora uppdrag; samverkan mot den grova organiserade brottsligheten⁵⁷ och metodutvecklingsuppdraget.⁵⁸ Flera myndigheter deltar även i initiativet MUR – Motståndskraft hos Utbetalande och Rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen. Dessa uppdrag redovisas under den myndighet som leder arbetet. Samverkan mot den grova organiserade brottsligheten presenteras alltså i avsnitt 4.3.7 om Polismyndigheten, metodutvecklingsuppdraget i avsnitt 4.3.1 om Arbetsmiljöverket och MUR i avsnitt 4.3.3 om Försäkringskassan. Utöver dessa samverkansuppdrag redovisas under respektive myndighet flera andra uppdrag som myndigheten har, antingen ensam eller tillsammans med andra myndigheter.

4.3.1 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har bl.a. till uppdrag att se till att lagar om arbetsmiljö och arbetstider följs av företag och organisationer. Myndigheten arbetar efter utgångspunkten att alla anställda i Sverige har rätt till en bra arbetsmiljö och ingen ska behöva skada sig, bli sjuk eller dö på grund av sitt arbete. Myndighetens mål är att minska riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetslivet och att förbättra arbetsmiljön ur ett

⁵⁷ Regeringsbeslut I:7, dnr Ju2008/5776/PO.

⁵⁸ Regeringsbeslut, dnr A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.

helhetsperspektiv. Arbetsmiljöverket gör inspektioner på arbetsplatser för att bl.a. kontrollera att arbetsmiljölagen (1977:1160), föreskrifter om arbetsmiljö och arbetstidslagen (1982:673) (i de fall kollektivavtal saknas) följs. Därutöver har myndigheten bl.a. till uppgift att ta fram statistik om arbetsmiljö, arbetsolyckor och arbetssjukdomar samt att sprida information om arbetsmiljölagen och föreskrifter om arbetsmiljö.⁵⁹

Metodutvecklingsuppdraget

Under perioden 2018–2020 har Arbetsmiljöverket samordnat det så kallade metodutvecklingsuppdraget som syftat till att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.⁶⁰ De myndigheter som deltar i metodutvecklingsuppdraget är förutom Arbetsmiljöverket: Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Inom ramen för uppdraget har en metodhandbok skapats där metoder, rutiner och stöd finns för de myndighetsgemensamma kontrollerna. Det är också inom ramen för detta uppdrag som den årliga lägesrapporten har tagits fram som beskriver företeelser kopplat till fusk, regelöverträdelser och brottslighet i samhället.⁶¹

I återrapporteringen avseende metodutvecklingsuppdraget konstaterades att det nu finns ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. En del av metodutvecklingsuppdraget har bestått i ett pilotprojekt där Arbetsmiljöverket samrått med arbetsmarknadens parter i syfte att ta vara på deras kunskaper och erfarenheter om fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Det framkommer att det funnits starka önskemål från arbetsmarknadens parter om involvering och påverkan bl.a. om deltagande vid myndighetsgemensamma kontroller, påverkan på urval av kontroller och en egen tipsingång. Inom ramen för uppdraget har detta dock

⁵⁹ Arbetsmiljöverket (2021), *Om oss*.

⁶⁰ Regeringsbeslut, dnr A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.

⁶¹ Se avsnitt 4.2.2.

inte kunnat genomföras på grund av juridiska hinder, principerna om likabehandling och myndighetens självständighet.⁶²

I samband med avslutandet av metodutvecklingsuppdraget har också ett följeforskningsuppdrag bedrivits på uppdrag av Arbetsmiljöverket med forskare från KTH och Uppsala universitet.⁶³ Slutsatserna redovisades i en rapport som bl.a. byggde på uppgifter som kommit fram i samtal som hållits med representanter för regionkontoren. Några av de rekommendationer som rapporten lämnar är bl.a. att det bör utvecklas strukturer för kontextanpassad samverkan mellan den nationella och regionala nivån, att det utvecklas strukturer/metoder för uppföljning och utvärdering av arbetsplatskontroller/tillslag, att sekretessfrågorna behöver lösas på en nationell nivå och att uppdraget behöver tydliggöras av Arbetsmarknadsdepartementet och därefter förankras i respektive myndighet. Forskarna noterade också att arbetsmarknadens parter inte fungerar som den resurs de skulle kunna vara i denna typ av samverkan. Samverkan bör ske på nationell nivå och involvera såväl arbetsgivar- som arbetstagarparter och berörda myndigheter.⁶⁴

Arbetsmiljöverket gör, tillsammans med de övriga myndigheterna i uppdraget, bedömningen att antalet företag som systematiskt bryter mot arbetsmiljöregelverket för att få konkurrensfördelar ökar. Även kopplingarna till annan kriminell verksamhet bedöms öka i omfattning. Arbetsmiljöverket har genom ett regeringsbeslut fått ett fortsatt uppdrag att leda samverkan för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Det nya uppdraget innefattar att fortsatt samverka kring utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller, med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan. I uppdraget ingår att utöka antalet kontroller, att förbättra möjligheterna att följa kontrollverksamheten samt dess resultat över tid och att förebyggande informationsinsatser ska genomföras för att öka allmänhetens kunskaper och attityder i förhållande till arbetslivskriminalitet. Det framgår av uppdragsbeskrivningen att en ökad kunskap hos allmänheten om sambandet mellan t.ex. låga priser och risken

⁶² Arbetsmiljöverket, *Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, den 16 februari 2021, s. 1 ff.

⁶³ Arbetsmiljöverket, Dnr 2019/018353.

⁶⁴ Vänje, Annika och Ottosson, Jan, *Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, KTH och Uppsala universitet, 2020.

för bristfällig arbetsmiljö, svartarbete, utnyttjande av arbetskraft och människohandel för tvångsarbete kan minska efterfrågan på varor och tjänster som bidrar till arbetslivskriminalitet. Det ingår därför i uppdraget att genomföra en informationsinsats i syfte att öka allmänhetens kunskap och påverka attityder.⁶⁵

I juni 2021 inkom Arbetsmiljöverket, i samråd med övriga myndigheter, med en rapport om hur en varaktig myndighetssamverkan kan organiseras. Av denna rapport framgår att en central utgångspunkt i myndighetssamverkan är att respektive myndighet är suverän i de beslut som omfattar myndigheten. Alla beslut tas därför i konsensus, förutom i det operativa arbetet där myndigheterna är mer fria att själv avgöra sin medverkan. Strukturen och organiseringen av uppdraget består av ett chefsnätverk som består av chefer från respektive myndighet med särskilt ansvar för regeringsuppdraget. Därunder ska gruppen för nationell myndighetsgemensam styrning och samordning (samordningsgruppen) verka. Samordningsgruppen ansvarar för att leda samverkan och hantera frågor som förs in från deltagande myndigheter eller kansliet och i förekommande fall från regeringen. En kanslifunktion ska utgöra en kontaktyta och stödfunktion till de fasta och tillfälliga grupperna som finns inom samverkan. Arbetsmiljöverket samordnar kanslifunktionen och tar hjälp av andra myndigheters kompetens och resurser vid behov. Samordningsgruppen föreslås ha regelbundna avstämningar med de som arbetar inom satsningen mot den organiserade brottsligheten. Temporära grupper kan tillsättas vid behov och det ska även finnas en analysgrupp och en kommunikationsgrupp. Partssamrådsgruppen ansvarar för att tillsammans med arbetsmarknadens parter ta fram en struktur för hur samråd ska ske på central och regional nivå samt genomföra centrala samråd. Gruppens arbete har redan inletts och kontakter med parterna upprättats. De regionala samverkansgrupperna ansvarar för de operativa delarna av samverkan, såsom planering av kontroller, genomförande och efterarbete. Inför gemensamma kontroller bildas tillfälliga grupperingar för operativa insatser. Även andra regionala samarbetspartners kan här vara aktuella, exempelvis kommunala myndigheter och statliga myndigheter på regional nivå. Grupperna ansvarar också för regelbundna regionala partssamråd. Grupperna föreslås ha löpande avstämningar med de

⁶⁵ Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag om fortsatt myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, dnr A2021/00085 den 14 januari 2021.

regionala grupperna mot organiserad brottslighet och samarbeta i de fall det är juridiskt möjligt och för uppdraget motiverat.⁶⁶

Övriga samverkansuppdrag

Arbetsmiljöverket är även nätverksmyndighet i samverkan om grov organiserad brottslighet.⁶⁷ Den samverkan inkluderar en under rättelseverksamhet som också omfattas av en särskild sekretessbrytande lagstiftning, vilket den samverkan som drivs inom ramen för metodutvecklingsuppdraget inte har. Båda uppdragen täcker kontroller av företag där störst fokus oftast är på redovisning av arbetskraften i företagen.

Arbetsmiljöverket är vidare en av 19 myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma initiativet MUR som leds av Försäkringskassan.⁶⁸ Arbetsmiljöverket representerar också tillsammans med Polismyndigheten Sverige i det europeiska samarbetet för att motverka människohandel, människoexploatering och arbetskrafts-exploatering. Samarbetet leds av EU:s byrå för brottsbekämpning (Europol) och har under 2020 lett till en myndighetsgemensam kontrollinsats i Sverige riktad mot flera branscher, exempelvis skönhetsbranschen och byggbranschen. Arbetsmiljöverket är även delaktig i annan internationell myndighetssamverkan, till exempel inom ramen för EU-plattformen för odeklarerat arbete och europeiska arbetsmyndighetens (ELA) arbete.⁶⁹ Inom EU-samverkan för odeklarerat arbete genomfördes år 2020 en särskild kampanj för att främja deklarerat arbete och motverka odeklarerat arbete. Den avsåg bl.a. att göra arbetstagare medvetna om sina rättigheter och företag medvetna om sina skyldigheter.⁷⁰

Arbetsmiljöverket ansvarar också för att pröva ansökningar om statsbidrag enligt förordningen (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet. Under år 2020 har Arbetsmiljöverket prövat fyra ansökningar (det var också fyra ansökningar som kom in år 2020) och till

⁶⁶ Arbetsmiljöverket, *Förslag på organisering av varaktig myndighetssamverkan etc.*, den 8 juni 2021 med dnr 2021/002632.

⁶⁷ Regeringsbeslut I:7, dnr Ju2008/5776/PO.

⁶⁸ Se mer om detta i avsnitt 4.3.3.

⁶⁹ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2020 s. 6.

⁷⁰ Arbetsmiljöverket (2020), *Osund konkurrens*.

tre av organisationerna betalades bidrag ut. Totalt betalades drygt hälften ut av de tre miljoner kronor regeringen avsatt för detta ändamål 2020. Bland annat har Byggföretagen och Byggnads med stöd av statsbidraget kunnat fortsätta sin omfattande satsning för att åstadkomma sund konkurrens på Sveriges byggarbetsplatser. Enligt Arbetsmiljöverket har dock intresset från arbetsmarknadens parter att få ta del av statsbidraget minskat något i jämförelse med 2019.⁷¹ För 2021 beslutade Arbetsmiljöverket om tilldelningen av statsbidrag i enlighet med de två ansökningar som inkommit. Anslaget var fyra och en halv miljon kronor 2021. Byggföretagen och Svenska Byggnadsarbetareförbundet beviljades 900 000 kronor för att fortsätta det arbete som initierades 2018 och fortsatte under 2019–2020. Med utgångspunkt i den strategiska agenda som utvecklats och implementerats i bygg- och anläggningssektorn planeras nu bl.a. utveckling av en digital kunskapsportal för sund konkurrens, utveckling av en beställarportal och att åter genomföra ett ”Forum för sund konkurrens och schyssta byggen”. Byggföretagen, Maskinentreprenörerna, Måleriföretagen, Installatörsföretagen, Glasbranschförbundet, Plåt- och ventföretagen, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, SEKO, Ledarna, Unionen och Elektrikerförbundet står bakom ansökan. Vidare beviljades LO-distriktet i Västsverige 525 000 kronor för att fortsätta den samverkan mellan byggföretag, fackliga representanter och den upphandlande myndigheten Trafikverket som projektet har byggt upp i samband med byggnationen av Västlänken i Göteborg. Projektet har uppställt tre mål som handlar om att vara med och påverka pågående upphandlingar, vara med i processen för att minska risken för osund konkurrens och oseriösa aktörer samt vara närvarande på byggarbetsplatserna med särskilda fackliga observatörer för att uppmärksamma missförhållanden.⁷²

Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket rapporterar att de ser brister som kan vara kopplade till missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Enligt erfarenhet från främst de myndighetsgemensamma kontrollerna så bryter samma arbetsgivare ofta mot flera av reglerna samtidigt. Ett

⁷¹ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2020 s. 8.

⁷² Arbetsmiljöverkets två beslut den 18 mars 2021 med dnr 2021/000357.

problem som uppmärksammas är att allt kan se korrekt ut enligt de dokument som redovisas men verkligheten ser helt annorlunda ut. Det kan handla om att personen får en avtalsenlig lön enligt lönespecifikationen men sen får betala tillbaka ett visst belopp till arbetsgivaren. Vid inspektioner som Arbetsmiljöverket genomför kan inspektörerna fråga om i princip allt. Vad arbetsgivarna och arbetstagarna är skyldiga att lämna uppgifter om framgår dock av den lag som styr tillsynen inom ett visst område. Av 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen framgår bl.a. att Arbetsmiljöverket har rätt att på begäran få del av de upplysningar och handlingar samt påkalla de undersökningar som behövs för att utöva tillsyn enligt den lagen. Av 21 § arbetstidslagen framgår att Arbetsmiljöverket också har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt denna lag. Utöver dessa bestämmelser styrs Arbetsmiljöverket av förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket, regeringsuppdrag m.m. Det finns dock inte något uppdrag för Arbetsmiljöverket att fråga om eller kontrollera lönen och verket utövar inte heller någon tillsyn över arbetsrätten när det gäller lön eller andra anställningsvillkor. Detta ansvar har i stället arbetsmarknadens parter. Eftersom sådana villkor inte heller regleras i vare sig arbetsmiljölagen eller arbetstidslagen kan arbetsgivaren och arbetstagaren vägra att lämna ut uppgifter om det. Om Arbetsmiljöverket ändå får indikationer på att löner eller andra anställningsvillkor inte uppfylls lämnas den informationen normalt vidare till fackförbunden. Skulle inspektörerna upptäcka exempelvis sovplatser eller annat som tyder på att någon bor på arbetsplatsen lämnas den informationen vidare till Polismyndigheten och kommunala myndigheter såsom miljöenheten, socialtjänsten och räddningstjänsten.⁷³

4.3.2 Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten (EBM) är en åklagarmyndighet som ansvarar för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Myndigheten ska se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Myndigheten ska arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet. Ett av de prioriterade områdena är

⁷³ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Arbetsmiljöverket den 11 juni 2020 och i e-post den 8 april 2021.

arbetet mot organiserad och grov ekonomisk brottslighet. Enligt EBM definieras organiserad brottslighet av kriminella grupper som begår brott för att göra ekonomisk vinst. EBM:s specialistkompetens används för insatser mot den organiserade brottsligheten som har samband med allvarlig ekonomisk brottslighet, utan att hindras av hur organisationen ser ut eller på vilka platser myndigheten finns.⁷⁴

EBM deltar i samverkan mot den grova organiserade brottsligheten och i metodutvecklingsuppdraget. EBM är också en av 19 myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma initiativet MUR som leds av Försäkringskassan.

Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för EBM

EBM arbetar inte riktat mot människoexploateringsbrott eller utländska arbetstagare som blir utnyttjade på arbetsmarknaden, eftersom det är brott som i normalfallet inte ska utredas av EBM. Myndigheten ser dock att arbetstillstånd utnyttjas med allvarliga konsekvenser som följd. Människor exploateras vilket bidrar till ett utnyttjande av välfärdssystemet och snedvrider konkurrensen i vissa branscher. De medel som genereras från brottsligheten ger mycket stora brottsvinster och de aktörer som använder sig av arbetstillstånd för olika upplägg riskerar att utgöra förebilder i utsatta områden. Brottsligheten är svår att komma åt eftersom pengarna inledningsvis finns i det reguljära banksystemet, dvs. i företaget, och betalas ut som lön för att sedan oftast tas ut som kontanter eller överförs till andra betalningsförmedlare/system utanför den reguljära bankverksamheten där det är mindre kontroll. Detta tillvägagångssätt förenklar både penningtvätt och terrorfinansiering samt leder till att stora summor tillgängliggörs för den organiserade brottsligheten. Det EBM sett är exempel på upplägg där det enligt anställningserbjudandet och senare även anställningsavtalet framgår att den anställde ska få en relativt hög lön. Arbetstagarna får både samordningsnummer och bank-id. Arbetsgivaren tar sedan över de anställdas konto och hanterar löneutbetalningarna helt själv. Arbetsgivaren kan på detta sätt disponera flera konton för penningtvätt. Det är inte heller ovanligt att arbetstagaren sägs ha en skuld till arbetsgivaren som avser betalning för anställningen som ska betalas direkt från lönen. De

⁷⁴ Ekobrottsmyndigheten (2021), *Om oss*.

siffror som förekommer gällande kostnaden för ett arbetstillstånd varierar mellan 150 000–500 000 kronor. I branscher där det tidigare var vanligt med svarta löner har informationsflödet om misstänkt brottslighet nu ändrats till att man i stället tjänar sina pengar på handeln med arbetstillstånd. EBM ser ett ökande flöde rörande arbetslivskriminalitet. Kännetecknande för arbetslivskriminaliteten är utnyttjandet av lågkvalificerad arbetskraft i personalintensiva branscher, såsom bygg-, städ-, restaurang- och transportbranschen samt vård och omsorg.

Det är väldigt viktigt att den här typen av brottslighet med arbetstillstånd upphör, inte bara på grund av att personer blir utnyttjade utan också eftersom det snedvrider konkurrensen på marknaden till nackdel för de företag som följer regelverket. Vidare är de pengar som används i systemet väldigt svåra att spåra eftersom de ofta tas ut som kontanter eller hanteras via penningförmedlare eller andra tjänster där kontrollen rörande penningtvätt/terrorfinansiering är betydligt sämre än i det traditionella systemet. Sammanfattningsvis finansierar arbetslivskriminaliteten den organiserade brottsligheten och är sannolikt ett av de enskilt största brottsområdena inom grov ekonomisk brottslighet. Möjligheterna för uppföljning och kontroll behöver ses över.⁷⁵

4.3.3 Försäkringskassan

Försäkringskassan initierade i december 2019 initiativet MUR – Motståndskraft hos Utbetalande och Rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen. Det är ett samarbete mellan ett stort antal myndigheter för att långsiktigt minska bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemet. Förutom Försäkringskassan är följande myndigheter med i samarbetet: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Domstolsverket, EBM, Inspektionen för socialförsäkringen, IVO, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Tillväxtverket och Åklagarmyndigheten.⁷⁶ Samarbetet sker inom ramen för gällande regler och

⁷⁵ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för EBM den 22 januari 2021.

⁷⁶ Försäkringskassans årsredovisning för 2020 s. 178.

har till syfte att undersöka förutsättningarna för ett närmare och mer strukturerat, långsiktigt samarbete mellan myndigheterna för att förhindra att utbetalningar sker på felaktig grund.⁷⁷ Det långsiktiga samarbetet bedrivs inom fem arbetsgrupper med fem fokusområden. Det första området är ”Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen”. Inom ramen för det andra fokusområdet ”Informationsutbyte” undersöks vilka uppgifter som respektive myndighet behöver, vilka av dessa uppgifter som är tillgängliga hos andra myndigheter och vilka regeländringar som behövs. Det tredje fokusområdet är ”Gemensamma riskanalyser”. Inom det fjärde fokusområdet ”Attityder och normer kring välfärdsbrott” har MUR tagit fram planer för informationsinsatser, dels till allmänheten, dels riktade specifikt mot nyanlända. Det femte fokusområdet är ”Möjligheter till en mer sammanhållen identitetsförvaltning”. Inom detta har MUR identifierat områden där det behövs åtgärder.⁷⁸ Enligt Försäkringskassan är det ekonomiska värdet av de insatser som sker inom ramen för MUR något som saknar motstycke i modern tid. Samarbetet i MUR intensifierades också i samband med Coronapandemin 2020 för att vidta åtgärder för att så långt som möjligt säkerställa att de utbetalningar som sker också når de personer och företag som hjälpen är till för och inga andra. Det handlar bl.a. om ett ytterligare utökat informationsutbyte mellan myndigheterna.⁷⁹ Försäkringskassan deltar även i samverkansuppdraget mot grov organiserad brottslighet och i metodutvecklingsuppdraget.

Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Försäkringskassan

En övergripande bild som framkommer vid kontrollerna av utbetalningar är att pusslet går lättare att lägga i efterhand. Det är väldigt svårt att som handläggare i ett ärende se det avancerade upplägg det ofta är fråga om. Det är också först efter att Försäkringskassan börjat samverka med övriga myndigheter som fler och fler bitar faller på plats och kontrollerna blir lättare att göra. Det läggs enorma utredningsresurser på kontrollåtgärder för att stävja missbruket men

⁷⁷ Försäkringskassan (2020), *Myndighetssamarbete ska stävja missbruk*.

⁷⁸ Försäkringskassans årsredovisning för 2020 s. 178.

⁷⁹ Försäkringskassan (2020), *Myndighetssamarbete ska stävja missbruk*

långt ifrån allt upptäcks och läget är fortsatt allvarligt. Det finns dock oklarheter om vilken information som får lämnas till andra myndigheter och hur exempelvis bestämmelserna om personuppgiftsbehandling i GDPR⁸⁰ ska tolkas vid informationsutbyte. Detta är en faktor som gör samverkan svårare.

En utsatt bransch är assistansbranschen där det görs extra kontroller. Alla myndigheter har dock olika funktioner och roller. Det som Försäkringskassan kan göra är att stoppa utbetalningar till en betalningsmottagare. Om Försäkringskassan stoppar en betalningsmottagare kan den enskilde välja att utse en annan betalningsmottagare, dvs ett annat bolag, eller själv ta emot utbetalningen. Förvånansvärt ofta väljer personen att inte gå till ett annat bolag, trots att Försäkringskassan har påpekat oegentligheter. IVO kan återkalla tillståndet för ett assistansbolag. Ett problem som uppkommer i rättsprocesserna som hör samman med assistansfusik är bl.a. att assistansbolagen säger sig sakna kontroll över assistenterna. Har någon assistans inte utförts blir det alltså den assistenten som exempelvis felaktigt undertecknat utförd assistans som blir föremål för rättslig prövning men det är svårt att komma åt assistansbolagen. Problemen inom assistansbranschen bedöms inte ha minskat, snarare är det kontrollerna som har gett effekt på så sätt att man numera upptäcker fler fall. Alla de fall som upptäcks inom ramen för kontroller anmäls dock inte till IVO utan ett urval av det missbruk som upptäcks rapporteras. Informationsflödet mellan exempelvis Försäkringskassan, Migrationsverket och IVO borde öka.⁸¹

Försäkringskassan har under år 2020 lämnat in en framställning om ändring i 110 kap. 14 § SFB till regeringen eftersom det kommit fram att Försäkringskassan enligt den bestämmelsen inte har rätt att fråga om andra personer än den försäkrade för att inhämta uppgifter som kan ha betydelse för den försäkrades rätt till ersättning eller utbetalning av en förmån. Försäkringskassan har tidigare ansett att det funnits rätt att fråga om exempelvis assistenter, vilket har varit ett sätt att utreda om assistans verkligen har utförts. Den ändrade tolkningen innebär begränsade utredningsmöjligheter i ärenden där

⁸⁰ 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).

⁸¹ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Försäkringskassan den 29 mars 2021.

man misstänker att assistans inte har utförts i den omfattning som framgår av tidsredovisningarna.⁸²

Det finns en skyldighet för vissa myndigheter att lämna under rättelse till andra myndigheter om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp enligt lagen om underrättelseskyldighet. Ett förslag som diskuterats är att införa en liknande skyldighet beträffande tillstånd genom att antingen utvidga den aktuella bestämmelsen eller införa en ny bestämmelse som omfattar även felaktiga tillstånd. Migrationsverket fattar beslut om arbetstillstånd och IVO om tillstånd att bedriva vissa verksamheter. Det finns säkert fler myndigheter som fattar beslut om tillstånd som skulle kunna vara intresserade av information vid misstanke om felaktigheter, t.ex. Bolagsverket.

4.3.4 Inspektionen för vård och omsorg

IVO ansvarar för bl.a. tillsynen över verksamheter enligt LSS och för tillståndsprövningen av sådan verksamhet som vill bedriva personlig assistans i privat regi. IVO deltar i initiativet MUR. IVO är också nätverksmyndighet i samverkan mot den grova organiserade brottsligheten.

Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för IVO

IVO utför ägar- och ledningsprövningar både inom ramen för tillsynsuppdraget och vid tillståndsprövningen. I båda dessa verksamheter läggs stort fokus på just branschen personlig assistans. På senare år har myndigheten börjat samverka med Migrationsverket i dessa ärenden. Samarbetet med Migrationsverket har permanentats och de kan få beslut och uppgifter från Migrationsverket bl.a. i de fall verket bedömt att det är fråga om en skenanställning eller en oseriös arbetsgivare. Ett vanligt upplägg är bl.a. att den personliga assistenten får betala för en fiktiv anställning. Bolaget betalar ut lön men pengarna överförs sedan tillbaka till anordnaren. De har sett flera fall där tredjelandsmedborgaren, som kommit för att arbeta som personlig assistent, utnyttjas för att utföra annat arbete. Arbets-

⁸² Försäkringskassans årsredovisning för 2020 s. 149.

kraftsinvandrarerna blir av med sitt tillstånd och utvisad om denne anmäler under vilka förhållanden denne arbetar. IVO har sedan tidigare ett etablerat samarbete med Försäkringskassan och kassans utredningar är till stor hjälp vid bedömningarna av om ersättning har gått till annat än till assistans. Generellt är betalningar och kontoflöden svåra att följa. Det händer relativt ofta också att myndigheten tar emot tips från andra, exempelvis assistenter som slutat arbeta för arbetsgivaren. Svårigheten är dock att få tillräcklig och användbar information. Arbetstagarna är rädda för repressalier och befinner sig i en beroendeställning till arbetsgivaren. De är ofta anonyma och har avslutat anställningen när de vågar säga något till IVO. Det är väldigt svårt att få personer att vittna.

IVO:s verksamhet baseras på ett brukarfokus. Om den enskilde får assistans av någon som inte kan språket eller har kunskap om den enskildes funktionshinder riskeras kvalitén på insatsen. Man borde därför se över yrket personlig assistent och ställa högre krav än de allmänna råd som i dag finns. Det pågår en översyn av yrket men då är det nog mer utifrån assistentens arbetsförhållanden och arbetsgivarens ansvar, inte utifrån ett brukarperspektiv. Ytterligare en fråga är hur assistansbolaget kan kontrollera att en tredjelandsmedborgare inte är lagförd för brott om denne ska arbeta med barn. Det kan vara svårt att kontrollera och IVO har sett i en del ärenden att kriminella assistenter förekommit. IVO arbetar riskbaserat, dvs. en utredning startas om myndigheten får en indikation på att något inte står rätt till. En anmälningsskyldighet för Migrationsverket till IVO vid missförhållanden hade lett till att fler utredningar skulle kunna göras. IVO har sällan anledning att sekretessmarkera sina beslut eller uppgifter som förekommer hos myndigheten. Migrationsverket borde därför inte ha problem att få ut uppgifter från IVO. Däremot får IVO mycket lite information från Polismyndigheten. Om IVO skulle omfattas av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen skulle detta troligtvis generera fler utredningar av assistansanordnare och IVO skulle kunna ge mer information vidare.⁸³

⁸³ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för IVO den 12 maj 2021.

4.3.5 Jämställdhetsmyndigheten

Länsstyrelsen i Stockholm fick 2009 ett nationellt samordningsuppdrag för att stärka det svenska arbetet mot prostitution och människohandel. Inom ramen för det uppdraget startades det Nationella Metodstödsteamet (NMT) mot prostitution och människohandel. Den 1 januari 2018 övertog Jämställdhetsmyndigheten det nationella samordningsansvaret från Länsstyrelsen i Stockholm, inklusive arbetet med NMT. De samverkande myndigheterna inom ramen för detta uppdrag är Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, kommunernas socialtjänster och Åklagarmyndigheten. I nätverket ingår även Arbetsmiljöverket och Skatteverket.

NMT arbetar mot prostitution och människohandel och fungerar som en strategisk och operativ resurs för att utveckla och effektivisera samordningen mellan myndigheter och frivilligorganisationer. Målet är att förebygga prostitution och människohandel för alla ändamål i Sverige. Jämställdhetsmyndigheten har alltså mandat att arbeta mot samtliga former av människohandel, dvs. även mot tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. NMT arbetar med att förbättra skyddet för utsatta och öka lagföringen av förövare och det har skapats en särskild stödprocess som myndigheterna arbetar utifrån i dessa ärenden. Det finns en stödtelefon och ett återvändandeprogram (i samarbete med FN-organet International Organization for Migration) samt så kallade regionskoordinatorer mot prostitution och människohandel som arbetar med att stödja utsatta. NMT erbjuder också stöd och utbildning till kommuner, myndigheter och frivilligorganisationer i arbetet mot människohandel.⁸⁴

Sverige deltar också i Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States [CBSS]) tillsammans med tio andra länder⁸⁵ och EU. Inom ramen för detta samarbete deltar NMT i Task Force against Trafficking in Human Beings (TF-THB), vars övergripande mål är att motarbeta människohandel i Östersjöregionen genom preventiva och skyddande aktiviteter. I kampen mot människohandel har TF-THB valt ut nio olika prioriteringsområden för kommande arbete som syftar till att fungera som ram och riktning för att utveckla en arbetsplan och specifika projekt. Två av dessa är att ta itu med män-

⁸⁴ Jämställdhetsmyndigheten, *Prostitution och människohandel*, 2019.

⁸⁵ Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Ryssland och Polen.

niskohandel för exploatering av arbetskraft, särskilt exploatering i försörjningskedjor och fokus på offentlig upphandling för att förhindra människohandel och tvångsarbete.⁸⁶ Jämställdhetsmyndigheten är också samverkande myndighet i metodutvecklingsuppdraget som Arbetsmiljöverket samordnar.

Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten är en förhållandevis ny och liten myndighet. Tidigare arbete för att motverka människohandel har främst varit fokuserat på arbete mot människohandel för sexuella ändamål. Det är först på senare tid som arbetet mot människohandel för tvångsarbete eller människoexploatering uppmärksammats i bred skala. Samverkansprojekten är bra och ger myndigheterna bättre förutsättningar att arbeta mot människohandel. Myndigheten bedömer att människohandel och människoexploatering för arbete i dag är betydligt mer omfattande än handeln för sexuella ändamål.⁸⁷

4.3.6 Migrationsverket

Migrationsverkets huvuduppdrag är att pröva ansökningar från personer som vill ha uppehållstillstånd i Sverige, exempelvis personer från tredje land som vill komma hit för att arbeta. I det arbetet kan Migrationsverket upptäcka brottslighet eller försök till brottslighet. Det kan gälla företag som utnyttjar sökande på arbetsmarknaden eller personer som har för avsikt att exploatera den sökande i Sverige. Migrationsverket har alltså en mycket viktig roll i arbetet mot missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring. För att upptäcka och bekämpa brottslighet samverkar Migrationsverket med en rad andra myndigheter och inom ramen för flera olika projekt. I samverkansuppdragen ingår bl.a. att förbättra arbetet för att upptäcka felaktigheter, anmäla missförhållanden och dela information med andra myndigheter.⁸⁸

⁸⁶ Council of the Baltic sea states (2020), *New Task Force against Trafficking in Human Beings Terms of Reference and Strategic Plan 2021-2025*.

⁸⁷ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten den 10 februari 2021.

⁸⁸ Migrationsverket (2021), *Samverkan mot brottslighet*

Migrationsverket deltar sedan 2013 i samverkansuppdraget mot grov organiserad brottslighet. Migrationsverket har också deltagit i det metodutvecklingsuppdrag som Arbetsmiljöverket har lett under 2018–2020 och som fått förnyat mandat att fortsätta under 2021. För att utveckla och effektivisera samverkan i arbetet mot prostitution och människohandel deltar Migrationsverket också i samverkan mot prostitution och människohandel som leds av Jämställdhetsmyndigheten, samt det tillhörande nationella metodstödsteamet (NMT). Migrationsverket ingår också i det myndighetsgemensamma initiativet MUR som leds av Försäkringskassan.

Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Migrationsverket

Migrationsverket använder ett indikationsbaserat arbetssätt för att kunna upptäcka brott inom ramen för arbetstillståndsprocessen. De utgår främst från de uppgifter som lämnades i samband med initialansökan och undersöker därefter vad som skett under tiden i Sverige och om det finns indikationer på brott. Migrationsverket har sedan många år tillbaka metodstöd och rutiner vad gäller arbetet mot människohandel och människoexploatering. Under 2021 kommer myndighetens nätverk mot människohandel att arbeta särskilt med arbetstillståndsprocessen. Ett särskilt metodstöd med indikatorlistor gällande den processen publicerades under våren 2021.

Ett problem är att det saknas statistik som gör att analyser kan göras över strukturer och tillvägagångssätt. Det blir utan rätt statistik svårt att analysera den egna verksamheten. Ett annat problem är kravet på snabb hantering. Detta gör att alla ärenden inte kan utredas på det sätt de borde. Likväl kontrolleras i dag arbetsgivarens historik i alla ärenden, dvs. hur arbetsgivaren har agerat i tidigare ärenden med anställning av arbetskraftsinvandrare. Sedan 2012 kontrolleras arbetsgivarens ekonomi i vissa branscher, främst för att upptäcka skenanställningar. Skulle arbetsgivaren sakna historik är det väldigt svårt att få fram information. Migrationsverket använder öppna källor vid kontroller och har sedan förra året också ett samarbete med Skatteverket där viss information kan efterfrågas. De olika samverkansuppdragen har varit positiva för möjligheterna att upptäcka fusk och missbruk.

Före 2008 användes intervjuer i stor utsträckning vid samtliga ansökningar om arbetstillstånd. Det finns dock inte resurser till eller tid för det i dag. Ambassaderna har redan långa väntetider för att göra intervjuer i anknytningsärenden. Det kan också vara lång resväg för vissa att ta sig till en ambassad. Om man hade gjort intervjuer i fler ärenden så hade säkerligen fler fall av missbruk upptäckts men det måste ställas mot effektiviteten och kostnaderna. Det finns ett pilotprojekt med intervjuer via Skype men detta aktualiserar också olika säkerhetsfrågor. Det är tveksamt om intervjuer i arbetstillståndsärenden skulle kunna ske i Migrationsverkets regi, bl.a. saknar verket relevanta språkkunskaper och kanske även de tekniska förutsättningarna. I dag görs ambassadutredningar alltid vid misstanke om människohandel men det är bara ett fåtal ärenden per år.

Handläggningen av arbetstillståndsärendena skulle behöva samordnas mer. I dag kontrolleras samma arbetsgivare inför varje ansökan och ofta kan det göras av olika handläggare, vilket blir ineffektivt. Det hade underlättat med ett system där man har mer riktade kontroller av vissa arbetsgivare och i de fallen kan göra mer omfattande kontroller. Resurserna borde på något sätt rikta in sig på de som kan misstänkas vara oseriösa. Handläggarna är alltid begränsade av de tidskrav som finns för varje ärende.

Det upplevs som riskfritt att ta hit en arbetskraftsinvandrare för att utnyttja denna eftersom missbruk så sällan upptäcks. Vinsterna överväger riskerna samtidigt som arbetstagaren är väldigt utsatt. Den enda sanktionen är att arbetstagaren utvisas. Det är samtidigt inte en bra lösning att låta en utlänning få behålla sitt uppehållstillstånd vid missförhållanden. Detta för att många troligen skulle vara beredda att riskera att komma hit och stå ut med undermåliga villkor och bli exploaterade under en tid med vetskap om att de får stanna när det uppdagas. Det är en väldigt svår balansgång mellan vilka åtgärder som kan fungera och vilka som får felaktig effekt.⁸⁹

Det kan ibland vara osäkert om arbetskraftsinvandraren har fått information om vad ett beviljat tillstånd innebär och vilka rättigheter och skyldigheter man har. Besluten skickas inte med vanlig post eller via e-post i sin helhet, eftersom skälen omfattas av sekretess. Den sökande får i stället ett e-postmeddelande om att denne har fått ett

⁸⁹ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Migrationsverket den 16 februari 2021.

positivt eller negativt beslut.⁹⁰ Ofta har dock personen ett ombud i Sverige och då skickas beslutet i sin helhet till denne. Den som beviljats ett arbets- och uppehållstillstånd måste besöka en ambassad eller ett konsulat för att få ett uppehållstillståndskort eller ett visum. På ambassaden kan de också få del av sitt beslut och information om beslutet. På Migrationsverkets hemsida i det så kallade projektet ”Flytta”⁹¹ finns också möjlighet att se beslutet i sin helhet.⁹²

4.3.7 Polismyndigheten

Sedan 2009 pågår ett samverkansuppdrag mot den grova organiserade brottsligheten⁹³ som leds av Polismyndigheten. I detta ingår förutom Polismyndigheten: Arbetsförmedlingen, EBM, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Ytterligare nio myndigheter ingår som nätverksmyndigheter: Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, IVO, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Transportstyrelsen samt Länsstyrelsen i Stockholms län som samordnar övriga länsstyrelser i satsningen. Satsningen leds av Samverkansrådet och verkar genom Operativa rådet inom Nuc samt dess styrgrupp, sju regionala samverkansråd och åtta regionala underrettelsecentrum (Ruc).

Målet för samverkan är att myndigheterna gemensamt ska bekämpa den organiserade brottsligheten genom brottsförebyggande åtgärder, administrativa åtgärder, exekutiva åtgärder, lagföring och återtagande av brottsvinster. Fokus ska ligga på bekämpning av allvarlig och samhällshotande organiserad brottslighet och mot organiserad brottslighet i lokalsamhället med särskilt fokus på utsatta områden. I uppdraget att säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten ingår att inrätta särskilda aktionsgrupper vid åtta polismyndigheter och Rikskriminalpolisen samt att etablera permanenta regionala underrättelsecenter på åtta platser i landet. Vidare ingår att säkerställa dels en bred myndighetsrepresentation i Operativa rådet, dels

⁹⁰ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Migrationsverket den 24 mars 2021.

⁹¹ Se mer om detta projekt i avsnitt 7.3.

⁹² Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Migrationsverket den 7 april 2021.

⁹³ Regeringsbeslut I:7, dnr Ju2008/5776/PO.

att rådets representanter har tillräckliga befogenheter att inom rådets verksamhet fatta bindande beslut för den myndighet som de företräder. Resultaten av den särskilda satsningen för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten ska redovisas årligen.⁹⁴

Polismyndigheten fick i juni 2020 i uppdrag att tillsammans med de övriga elva myndigheterna i samverkan kring den grova organiserade brottsligheten inrätta och leda ett pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet med koppling till organiserad brottslighet. I uppdraget ingår att kartlägga personer inom organiserad brottslighet med koppling till näringsverksamhet, kartlägga påtryckningar, trakasserier eller brott mot näringsidkare som ett led i organiserad brottslighet och att genomföra systematiska kontroller avseende efterlevnaden av regler och lagar som berör den som bedriver eller kan antas bedriva näringsverksamhet eller ekonomisk verksamhet. Projektet ska koncentrera sig till något eller några av de av Polismyndigheten utpekade utsatta områdena. Myndigheterna ska i så stor utsträckning som möjligt använda sig av de erfarenheter som har inhämtats inom ramen för metodutvecklingsuppdraget. Samverkan ska ske med andra myndigheter, främst de nätverksmyndigheter som är kopplade till samverkan kring den grova organiserade brottsligheten. Uppdraget har tillsatts för att göra det svårare för kriminella personer att infiltrera företag eller driva företag i brottslig verksamhet, eftersom detta begränsar möjligheterna för den organiserade brottsligheten att verka i legala sammanhang. När den organiserade brottsligheten använder sig av näringsverksamhet och åsidosätter lagar och regler missbrukas de skattefinansierade välfärdsystemen och konkurrensen snedvrids. Det handlar ofta om arbetskraftsexploatering där arbetstagare arbetar under osäkra förhållanden och för låga löner och där de riskerar att få sina identiteter utnyttjade i brottsupplägg eller där andra allvarliga kränkningar sker av arbetstagarnas rättigheter. I utsatta områden finns sociala riskfaktorer som gör både näringsidkare och boende i dessa områden mer sårbara för exempelvis arbetskraftsexploatering och som kan utnyttjas av organiserad brottslighet.⁹⁵

Polismyndigheten är också nationell rapportör avseende mänskohandel och ska genom detta uppdrag varje år i en skrivelse till

⁹⁴ Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten (2019) Bilaga 2.

⁹⁵ Regeringsbeslut, *Uppdrag att inrätta pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet kopplad till organiserad brottslighet*, med dnr Ju2020/02483/PO den 25 juni 2020.

regeringen redogöra för omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige samt lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.⁹⁶ Polismyndigheten deltar även i metodutvecklingsuppdraget och i det myndighetsgemensamma initiativet MUR som leds av Försäkringskassan.

Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Polismyndigheten

Polismyndigheten upplever att missbruksformerna på arbetsmarknaden har förändrats. Numera sker brotten inom reglerna för arbetstillstånd och med äkta handlingar. Även om uppgifterna till grund för tillstånden kan vara falska eller om personer vilseletts vid utfärdandet av tillstånden är det ändå ett giltigt tillstånd man ser när man gör inspektioner eller slår i databaser. Personer betalar allt från 100 000 kronor och uppåt till en arbetsgivare eller en tredje part för att kunna få ett arbetstillstånd i Sverige. Det är inte ovanligt att det arbete de blivit utlovade inte finns när de väl kommer hit, vilket gör att de hamnar i en väldigt utsatt situation. När de väl är här hamnar de dessutom ofta i en skuldsituation som avser betalning för tillståndet. Ofta får personerna på papperet ut den lönen de ska men sedan får de på något sätt återbetala delar av lönen till arbetsgivaren. Det är flest fall i bygg- och skönhetsbranschen. Det är problematiskt att människor känner att de kan stå ut med riktigt dåliga förhållanden några år för att sedan få ett permanent uppehållstillstånd. Utredningsläget är väldigt svårt då man ofta behöver få utsatta arbetskraftsinvandrare att medverka i utredningen för att kunna bevisa vad som har hänt. Allt tyder på att förfarandena är väl organiserade och systematiska.

När Polismyndigheten tittat närmre på vissa näringsverksamheter inom vilka det arbetar arbetstagare med arbetstillstånd kunde flera brister identifieras. Av de utvalda företagen uppvisade fler än hälften brister. Vid närmare studie av företrädarna för företagen visade det sig att flera företrädare förekom i såväl brotts- som miss-tankeregistret. Många företrädare hade också anställt tredjelandsmedborgare trots att de själva inte deklarerade någon egen inkomst. Det var också förvånansvärt många företrädare som hade anmält sina

⁹⁶ Se rapport i avsnitt 4.2.5.

pass eller identitetshandlingar som försvunna eller stulna. Det var i flera fall uppenbart att företagen inte skulle kunna betala de utlovade lönerna till arbetstagarna. Mängden avvikelser som upptäcktes vid kontrollen var förvånande och oroande. Det upplevs som problematiskt att arbetsgivaren kan ansöka om tillstånd för en arbetstagarare. Det borde endast vara den personen som ska utföra arbetet som kan ansöka om tillstånd. En lösning skulle kunna vara att anställningserbjudandet blir bindande och att någon har en tydlig uppgift att kontrollera lönenivåerna på arbetsplatserna. Det behövs också tydligare ansvar för arbetsgivaren och straffsanktioner för de som bryter mot reglerna. Det är väldigt svårt att få någon dömd för människoexploatering på grund av hur regelverket ser ut.⁹⁷

4.3.8 Skatteverket

Skatteverket deltar i samverkansuppdraget mot grov organiserad brottslighet och i metodutvecklingsuppdraget. Myndigheten är även en del av det myndighetsgemensamma initiativet MUR som leds av Försäkringskassan. Skatteverket är nätverksmyndighet i det arbete som Jämställdhetsmyndigheten leder för att stärka det svenska arbetet mot prostitution och människohandel.

Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Skatteverket

Skatteverket upplever att de största hindren för myndigheten att kunna delta fullt ut i samverkansuppdragen och bidra till att minska missbruket inom arbetskraftsinvandringen är sekretessbestämmelserna. Om en handläggare hittar misstänkta fall kan inte den informationen lämnas vidare till t.ex. Migrationsverket eller Polismyndigheten p.g.a. sekretess. Det är inte heller alltid aktuellt att göra en brottanmälan, eftersom det kanske inte handlar om oegentligheter i en tillräckligt stor omfattning för att kunna utgöra ett brott. Ofta hamnar de i situationer där de känner sig bakbundna. När de gör kontroller ute hos arbetsgivare hittar de ibland också misstänkta fall av utnyttjande men de saknar resurser att agera. Det är också väldigt

⁹⁷ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Polismyndigheten den 22 februari och 5 mars 2021.

problematiskskt att allt kan se korrekt ut i dokumentationen och via utbetalningarna men sedan visar det sig att arbetstagaren exempelvis har fått betala tillbaka stora summor av sin lön. Skatteverket skulle också kunna göra en riskanalys av företag men som reglerna ser ut nu får de inte lämna sådan information vidare till exempelvis Migrationsverket. Skatteverkets kompetens skulle även kunna användas i arbetet med certifiering av arbetsgivare och vid riskanalyser av företag. Det händer att Migrationsverket beviljar arbetstillstånd för anställningar hos arbetsgivare som Skatteverket inte har godkänt för F-skatt.

När en tredjelandsmedborgare med ett beviljat arbetstillstånd anmäler flyttning till Sverige förekommer det att Skatteverket kan se att personen har fått sitt tillstånd för flera månader sedan men inte börjat jobba enligt kontraktet. Det finns då inga skyldigheter för Skatteverket att anmäla detta till Migrationsverket. Om Migrationsverket därefter får kännedom om att personen inte påbörjat sin anställning inom fyra månader kan verket återkalla uppehållstillståndet men personen är då redan folkbokförd och finns kvar med personnummer så i systemen ser allt godkänt ut. Skatteverket har vidare hand om blanketten 1160 som alla arbetsgivare som anställer en tredjelandsmedborgare måste skicka in till verket.⁹⁸ Blanketten diarieförs hos Skatteverket men därefter sker inget med den. Den omfattas dock inte av någon sekretess och Migrationsverket kan kontrollera den ibland när någon ansöker om permanent uppehållstillstånd.⁹⁹

4.3.9 Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten bildades 2015 med syfte att stärka den strategiska betydelsen av offentlig upphandling. Myndigheten övertog det arbete som tidigare drevs av Konkurrensverket och innan dess av Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, Miljöstyrningsrådet och Vinnova. Upphandlingsmyndigheten ger stöd och vägledning inom offentlig upphandling och statsstöd genom att utveckla

⁹⁸ Arbetsgivare som anställer en person som är medborgare i ett icke EU/EES-land är skyldig att informera Skatteverket om anställningen senast den 12:e i månaden efter att anställningen påbörjats. En anmälan ska göras för varje person.

⁹⁹ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Skatteverket den 6 juni 2020.

och förmedla kunskap, verktyg och metoder.¹⁰⁰ Myndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska samverka särskilt med Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Verket för innovationssystem, Kommerskollegium, Naturvårdsverket, Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket samt med regioner, kommuner, berörda offentliga organisationer och näringslivet för att utveckla upphandlingen. Myndigheten ska även samverka med andra statliga myndigheter och andra organisationer, nationellt och inom EU.¹⁰¹

När en myndighet ska upphandla en vara eller en tjänst finns det olika typer av risker som ska uppmärksammas, exempelvis risker för oskäligen arbetsvillkor. Arbetsrättsliga villkor får alltid uppställas vid en upphandling men i vissa fall är den som upphandlar skyldig att ställa krav på arbetsrättsliga villkor.¹⁰² Upphandlingsmyndigheten ger stöd och råd för att identifiera när krav på arbetsrättsliga villkor ska ställas och då vilka krav som bör ställas. Enligt propositionen om arbetsrättsliga villkor vid upphandling¹⁰³ har kollektivavtal och arbetsrättslig lagstiftning en avgörande betydelse för att respekten för arbetstagares grundläggande rättigheter ska kunna upprätthållas. Att ta arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling handlar inte enbart om arbetstagarnas sociala skydd. Skötsamma leverantörer ska inte riskera att utsättas för illojal konkurrens av leverantörer som vinner ekonomiska fördelar genom att konkurrera med dåliga anställningsvillkor.

Krav på arbetsrättsliga villkor ska bl.a. ställas om arbetet utförs där svensk rätt är tillämplig och upphandlingen minst uppgår till aktuellt tröskelvärde enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF, eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, LUK, samt om det är behövt. De arbetsrättsliga villkoren ska avse lön, semester och arbetstid enligt nivåer i ett centralt kollektivavtal. Det är inte tillåtet att ange som villkor att en leverantör ska vara bunden av ett kollektivavtal. Villkoren ska i stället vara hämtade från,

¹⁰⁰ Upphandlingsmyndigheten (2021), *Om oss*.

¹⁰¹ 1 och 8 §§ förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

¹⁰² LOU, LUF och LUK innehåller bestämmelser om att vissa upphandlingar ska innehålla arbetsrättsliga villkor. Syftet är att säkerställa sunda arbetsvillkor vid utförandet av offentliga kontrakt.

¹⁰³ Prop. 2016/17:163, *Arbetsrättsliga villkor vid upphandling*.

och vara i nivå med, de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal. De arbetsrättsliga villkoren ska även uppfyllas av underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet. Det gäller oavsett antal mellanled som finns mellan leverantören och dess underleverantörer. Med ”direkt medverkar” menas den personal som producerar eller sätter samman en vara, tillhandahåller en tjänst eller utför arbete i en byggentreprenad.

Arbetsrättsliga villkor får alltså alltid ställas men måste uppställas om det är behövt. Med behövt avses att det finns en risk för oskäliga arbetsvillkor vid utförandet av kontraktet. Varje upphandlande organisation ska i samband med en upphandling avgöra om det är behövt att inkludera arbetsrättsliga villkor i den aktuella upphandlingen. Bedömningen bör utgå från ett helhetsperspektiv och baseras på tillgängliga uppgifter om riskerna för oskäliga arbetsvillkor i den aktuella branschen. Även vid arbete som utförs i Sverige kan det finnas risk för att företaget som vinner upphandlingen åsidosätter arbetsrättsliga villkor eller anlitar svart arbetskraft. Upphandlingsmyndigheten har publicerat riskbedömningar inom ett antal branscher. Avseende följande branscher har Upphandlingsmyndigheten gjort en sammanvägd bedömning¹⁰⁴ att det finns risk för oskäliga arbetsvillkor när offentliga kontrakt utförs:

- Snöskottare på tak,
- Måleritjänster,
- Skogsvårdare,
- Städtjänster,
- Tvätteriarbetare,
- Taxiförare,
- Flyttjänster,
- Godsförare.

En bedömning måste dock alltid göras i det enskilda fallet. Vid en riskbedömning måste det först identifieras vilka arbetstagare som är aktuella och vilka som är arbetsmarknadens parter, därefter ska det bedömas om det finns risk för oskäliga arbetsvillkor för denna/dessa

¹⁰⁴ Upphandlingsmyndigheten (2021), *Publicerade riskbedömningar*.

yrkesgrupper. Upphandlingsmyndigheten har identifierat flera olika riskfaktorer som kan indikera om det finns risk för oskäligen arbetsvillkor. Bland annat följande:

- Om det generellt sett är en låg utbildningsnivå eller om det helt saknas krav på utbildning för att genomföra yrket.
- Om det är vanligt med bristfälliga språkkunskaper i svenska hos yrkesgruppen.
- Om det inom den specifika branschen kan förekomma utstationerad arbetskraft.
- Om det sker systematiska brott mot arbetstidslagen.
- En låg anslutningsgrad till kollektivavtal.
- Om det förekommer hög konkurrens inom branschen.
- När leverantörskedjan är lång eller komplex eller om det är vanligt att leverantörer använder flera underleverantörer för att utföra kontraktet.
- Om det finns särskilda regleringar inom branschen eller risk att det förekommer svart arbetskraft eller annan ekonomisk brottslighet.
- Om en bransch har gått från att ha ingått i den egna verksamheten till att ha blivit outsourcad till privata leverantörer kan detta ses som en risk. Likaså om en bransch har blivit avreglerad. Det vill säga att branschen tidigare har varit statligt reglerad.¹⁰⁵

4.3.10 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten är en av myndigheterna som deltar i uppdraget mot grov organiserad brottslighet. Det var bl.a. inom detta uppdrag som Åklagarmyndigheten påvisade ett tydligt behov av förändring i lagstiftningen om organiserande av människosmuggling.¹⁰⁶ Åklagarmyndigheten deltar också i initiativet MUR som Försäkringskassan leder.

¹⁰⁵ Upphandlingsmyndigheten (2021), *Behövighetsbedömning – när ska villkoren ställas?*.

¹⁰⁶ Se Åklagarmyndighetens skrivelse daterad den 9 april 2018. För förslag om en utökad kriminalisering av brottet organiserande av människosmuggling se utredningens delbetänkande SOU 2021:5, *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring*.

Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Åklagarmyndigheten

Företrädare för Åklagarmyndigheten uppger att utredningar rörande människohandel och människoexploatering är mycket komplexa. Handeln är vanligtvis det brott som föregår exploateringen. Det finns flera anledningar till att det finns så få fällande domar inom dessa områden. Det är en svår brottslighet att upptäcka och det är väldigt sällan som offren själva vänder sig till någon myndighet för att be om hjälp. Offren befinner sig ofta i någon slags beroendesituation och är rädda för att bli av med sina uppehållstillstånd. Det är inte ovanligt att de har en skuld till den som anställt dem. Offren själva upplever inte alltid heller att de varit utsatta för någon exploatering, samtidigt som åklagaren anser att de har utsatts för människoexploatering. Åklagarmyndigheten får oftast sina tips från Migrationsverket. Fler fall hade troligtvis kunnat upptäckas om fler inspektioner eller kontroller hade gjorts på arbetsplatser.

För att det ska vara fråga om människoexploatering krävs bl.a. att personen ska ha arbetat under uppenbart orimliga villkor. Det saknas praxis på vad som avses med uppenbart orimliga villkor men erfarenheten är att det inte räcker med att ha uppgifter från fackförbunden om vad som är en normalt förekommande lön. Åklagarmyndigheten använder inte heller Migrationsverkets belopp för försörjningsnivån om 13 000 kronor som en måttstock utan bedömningar görs i varje enskilt fall om vad som är uppenbart orimliga villkor.

Det mest effektiva vore förstås om det gick att förhindra dessa brott redan innan personen har blivit utsatt, det vill säga som regel redan innan han eller hon beviljades tillstånd. Fler och noggrannare kontroller borde göras innan tillstånd beviljas. Tydlig information om arbetskraftsinvandrares rättigheter i Sverige och vart utsatta personer kan vända sig för att få hjälp skulle också behövas. En ökad samverkan mellan myndigheter (både på statlig och kommunal nivå) vid arbetsplatsinspektioner skulle också kunna ha en bidragande effekt för att motverka oseriösa aktörer inom olika branscher. Att även kriminalisera att en person tar betalt för att en utlänning ska få ett arbets- och uppehållstillstånd kan vara ett sätt att förhindra ett sådant förfarande men som alltid är det ytterst en fråga om vad som går att bevisa. Det är ofta svårt att följa transaktionerna, som dessutom i de allra flesta fall sker med kontanter. Det finns flera fall där

de inblandade personerna inte har konton i Sverige eller transaktionerna skett i så många led och med så många förklaringar att det inte går att följa pengarna trots att stora resurser läggs på det. Det är den ekonomiska biten som är den svåraste. Om man hade fått fram objektiv bevisning kring transaktionerna hade det varit lättare. Att utvidga lagen om näringsförbud till att även omfatta missbruk inom detta område är däremot sannolikt inte en effektiv åtgärd. Eftersom lagen är kopplad till fysiska individer är det lätt att kringgå ett förbud genom att sätta någon annan i sitt ställe.¹⁰⁷

4.3.11 Vittnesmål från ett antal fackförbund inom LO

Byggnads

Byggnads rapporterar att de får uppgifter om företag som inte följer gällande regler och som utnyttjar och exploaterar sina arbetstagare. Byggnads beskriver situationen som nästintill ohållbar. I flera fall har förbundet kunnat slå fast att byggnadsarbetare från tredje land har fått betala för att få arbeta i Sverige. Arbetstagarna bor ofta inackorderade hos arbetsgivarna. Hela deras uppehälle i Sverige är beroende av att anställningen består, vilket automatiskt försätter dem i beroendeställning och gör att de inte protesterar, vare sig mot farlig arbetsmiljö eller mot uteblivna löner. Oseriösa och fuskande företag tar allt större delar av marknaden över hela landet och åsidosätter systematiskt gällande arbetsvillkor, arbetsmiljöregler, kollektivavtalsenliga löner och ersättningsnivåer. Långa underentreprenörskedjor, otillräcklig kontroll och uppföljning av vilken personal som utför arbetet och i vilket bolag de är anställda skapar utrymme för lönedumpning. Utsatta yrkesarbetare utför kvalificerat byggnadsarbete för löner så låga som 30 kronor i timmen.

Arbetsmiljön på den svenska byggmarknaden har enligt Byggnads aldrig varit så segregerad mellan de seriösa företag som bedriver världens främsta och mest förebyggande arbetsmiljöarbete och de mest okunniga och skrupellösa aktörer som hanterar sina arbetstagare omänskligt och rent slavlikt. Vanligt förekommande är att arbetslagen arbetar sexdagarsveckor med tolvtimmarsspass, det vill säga 72 arbetstimmar per vecka. Ofta rapporteras inte tillbud eller

¹⁰⁷ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Åklagarmyndigheten den 9 april 2021.

arbetsplatsolyckor, utan skadad personal blir friställda och hem-sända. Byggnads lämnar löpande tips och konkreta fall till Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Brand-skyddsmyndigheten.

Facket för skogs-, trä- och grafisk bransch

Facket för skogs-, trä- och grafisk bransch (GS-facket) rapporterar att arbetskraftsexploatering av utländsk arbetskraft förekommer i mycket stor omfattning inom skogsvård (röjning och plantering av skogsplantor). Branschen är enligt GS-facket sönderdumpad genom systematisk exploatering av utsatt utländsk arbetskraft med löner och villkor under kollektivavtal, så pass att det inte längre går att överleva som företag utan exploatering och regelöverträdelser av olika slag. En överväldigande stor majoritet av företagen i svensk skogsvård har kollektivavtal, cirka 98 procent. Kollektivavtalets reglering om anlitande av entreprenörer och förhandling före anlitande, samt certifieringssystemen FSC och PEFC gör det väldigt svårt att vinna upphandlingar utan kollektivavtal. Det stora problemet är att avtalen inte följs och att det saknas kontrollmöjligheter och sanktioner. Åren från 2010 kännetecknas av en gradvis ökande andel arbetstagare inom skogsvården från länder utanför EU. Framför allt är det skogsplanteringen i Norrlands inland som domineras av firmor som rekryterar personal från tredje land. Vid beräkningar utifrån ackordet per planta och den lön arbetstagaren får kan det konstateras att det ofta måste arbetas sexdagarsveckor och mer än åtta timmar om dagen. Förbundet får information om detta från både entreprenörer, arbetstagare och allmänhet och det har också framkommit i ett antal tvister genom åren. Vidare förekommer brister i boendeförhållandena och det är inte ovanligt att det bara finns en bod för ett arbetslag på tio personer. Därigenom skapas också en konkurrensfördel, eftersom det är kostsamt att flytta, underhålla och värma upp bodarna. Det har förekommit åtskilliga exempel på undermåliga boenden och ockerhyror genom åren. Oskäliga löneavdrag för uppehållet förekommer också. GS noterar även att förbundet de senaste åren sett ansökningar om arbetstillstånd för deltidsanställningar för säsongsarbetare i skogen, där ibland en plantör som skulle arbeta halvtid för 13 100 kronor i

månaden – ytterligare ett tydligt tecken på planerat utnyttjande enligt GS, då säsonsarbete i skogen annars aldrig bedrivs på deltid.

GS-facket har svårt att organisera arbetstagare som kommer från tredje land. De har låg kännedom om svensk arbetsmarknad, talar inte svenska eller ens engelska ibland. De befinner sig långt från städer och samhällen och de flyttar ofta. Trots detta ser de en kraftig överrepresentation av fall där de medlemmar de ändå värvat inom skogsvården behandlats illa och inte fått sina kollektivavtalade rättigheter tillgodosedda. I flera fall ser de en mångårig systematik där miljontals kronor årligen undanhålls arbetstagarna.

Handelsanställdas fackförbund

Den sektion av Handelsanställdas fackförbund som har Stockholms partihandel¹⁰⁸ som sitt ansvarsområde har återkommande sedan 2004 haft kontakter med arbetsgivare, medlemmar och ickemedlemmar som på olika sätt har varit berörda av eller delaktiga i missbruk och kriminalitet inom vissa delar av partihandelsbranschen. I delar av Stockholms industriområden är till exempel handel med arbetstillstånd mycket vanligt. Ett vanligt upplägg är att en person får skuldsätta sig i hemlandet gentemot en agent eller förmedlare i utbyte mot en anställning i Sverige. I Sverige får sedan skulden avbetalas genom kontant avdrag på lönen och/eller genom att arbetstagaren får utföra olika tjänster och uppdrag åt agenten eller arbetsgivaren. Det kan t.ex. gälla att driva in betalningar åt arbetsgivaren från landsmän i samma situation eller uppdrag av kriminell karaktär (stölder m.m.).

Vidare har arbetskraftsinvandringen till skönhetsbranschen de senaste åren uppvisat en explosionsartad ökning. 2018 beviljades 177 nya arbetstillstånd, jämfört med bara 22 fem år tidigare. Även om ett anställningserbjudande ser acceptabelt ut kan det vara fråga om exploatering. I praktiken hamnar relativt många anställda på en månadslön under 20 000 kronor, varav några nära försörjningskravet på 13 000 kronor. Flera typer av allvarliga missförhållanden har konstaterats av förbundet, främst handel med arbetstillstånd, där arbetstagaren måste betala för att få sitt arbetserbjudande.

¹⁰⁸ Grossister, logistikföretag och bemanningsföretag.

Hotell- och Restaurangfacket

Hotell- och Restaurangfacket, HRF, har under åren sedan 2008 konstaterat ett omfattande missbruk av arbetstillstånd. Förbundet får in många tips, både från medlemmar och förtroendevalda men även anonyma tips, om arbetskraftsexploatering av utländsk arbetskraft. Risken bedöms vara större inom café och restaurang än på hotell. Ofta stämmer inte faktisk lön och villkor med vad som utlovats i arbetserbjudandet. Den anställde får jobba långt mer än heltid till en alldeles för låg lön och ibland betala tillbaka delar av lönen. I ett fall talade arbetserbjudandet om en lön på 25 000 kronor per månad men när den anställde var på plats och började arbeta i Sverige var lönen 25 000 bath per månad, bara en fjärdedel så mycket. Dessutom tar många arbetsgivare ockerhyror för boende. HRF har tidigare drivit flera fall mot arbetsgivare. Under det senaste årets pandemirestriktioner bedömer HRF att än fler arbetskraftsinvandrare jämfört med tidigare år har haft en extra press på sig att gå med på dåliga villkor för att inte bli uppsagda och tvingas lämna Sverige om de inte inom tre månader lyckas hitta en ny arbetsgivare.

Kommunal

Kommunal rapporterar om missbruk inom såväl städbranschen som hemtjänst, personlig assistans och den gröna sektorn. Det som rapporteras är att arbetstagare får komma hit och arbeta under kortare perioder till knappt ingen lön alls och de får bo i undermåliga lokaler. Ibland har arbetsgivaren tagit deras pass också. Det har förekommit att de får betala tillbaka halva lönen till arbetsgivaren. Ett fall rörde ett företag inom städbranschen. Företagsledarna anställde landsmän för städjobb i Norrland. Arbetstagarna hämtades på Arlanda och kördes dit. De fick bo i en källare och den enda lön de fick var det som betalades till dem vid fönstertvätt, eftersom detta betalades kontant. All övrig städning fakturerades. Efter cirka två till tre månader undrade de om de inte skulle få lön för sitt arbete och kontaktade facket som började undersöka det hela. Vid efterforskningar av vilka som var företagsledare framkom det att dessa fanns utomlands och därför kunde facket inte driva någon process mot dem.

Kommunal konstaterar att det förekommer att de anställda inte får den avtalade lönen och att arbetsgivaren gör avdrag för påhittad

misskötsamhet. Förbundet efterlyser liksom övriga LO-förbund en stärkt kontroll från Migrationsverket av arbetsgivarnas ekonomi och seriositet för att inte myndigheten ska fortsätta bevilja arbetstillstånd till arbetsgivare som saknar stabila ekonomiska förutsättningar för att betala löner och sociala avgifter.

Transportarbetareförbundet

Från Transportarbetareförbundet rapporteras det också om att det förekommer exploatering av utländsk arbetskraft inom medlemsområdet. Det gäller inom flera områden som bilvård, gummiverkstäder, taxi, cykelbud och åkeribranschen. Här förekommer det att lön, arbetstider, arbetsmiljö etc. inte når upp till miniminivåerna enligt kollektivavtal eller lag. Det i sin tur vållar allvarliga marknadsstörningar i branschen, där seriösa aktörer med skäliga villkor riskerar att konkurreras ut.

Inom bilvård förekommer arbetskraftsexploatering i stor omfattning. Förekomsten av missförhållanden är främst koncentrerad till de mer tätbefolkade områdena i landet, eftersom marknaden är större där. Om en biltvätt utförd av en person kostar så lite som mellan 75–200 kronor är det uppenbarligen inte en verksamhet som är laglig och seriös. De har även noterat brott mot arbetsmiljölagen inom vissa gummiverkstäder. Brotten är dock inte lika allvarliga och/eller omfattande där som de är inom bilvården. Exploateringen av utländsk arbetskraft bedöms inte vara så stor inom taxibranschen då det finns vissa krav för att erhålla taxiförarlegitimation. När det gäller cykelbud bedöms däremot omfattningen av exploateringen vara omfattande.

Det är svårt att värva medlemmar bland utländsk arbetskraft. Förekomsten av många olika nationaliteter gör det svårt att kunna kommunicera med utländsk arbetskraft förutom i de fall då de behärskar engelska i någon omfattning. De är ofta rädda för att bli uppsagda om de talar med facket och därmed förlora möjligheten att vistas legalt i landet. De har inte heller alltid råd att erlægga medlemsavgift till en facklig organisation, eftersom de ofta har en låg lön. Inom bilvård, gummiverkstäder och taxi har förbundet inte någon riktad information om fackens roll och verksamhet till gruppen utländska arbetstagare, eftersom nationaliteterna är många och det

är förenat med både praktiska och ekonomiska problem att producera material på ett stort antal olika språk. En värvningskampanj har pågått inom cykelbudsbranschen med rabatterat medlemskap och erbjudande om fackliga utbildningar. Kampanjen är på svenska och engelska med både möten och uppsökande verksamhet. När det gäller åkeribranschen har förbundet tagit fram facklig information på flera språk i samarbete med den fackliga organisationen från respektive land. Denna information delas ut på fältet men även i uppehållsrum m.m. Förbundet har också en uppsökande verksamhet när det gäller bilvård. Omfattningen kan variera över tid beroende på övrig arbetsbelastning. Inom förbundet finns en internationell enhet som har en verksamhet som heter ”Ordning och Reda i Åkeribranschen”. Denna enhet är kontinuerligt ute på fältet och träffar utländska chaufförer för att informera och organisera chaufförerna.

Det är en utmaning att få utländsk arbetskraft att våga organisera sig fackligt och sedan dessutom våga dra nytta av medlemskapet. Det är ytterst ovanligt att förbundet kontaktar myndigheter för att tipsa eller anmäla misstänkt arbetskraftsexploatering. Eftersom arbetstagarna inte vågar prata är insynen i verksamheterna begränsad. Det är oftast endast sådant som de kan se vid en besiktning som anmäls och då till Arbetsmiljöverket. De regionala skyddsombuden kan endast bidra till att motverka arbetskraftsexploatering om det finns kollektivavtal och minst en medlem på arbetsplatsen. I annat fall har de inte tillträde till arbetsplatsen. De regionala skyddsombuden skulle behöva få tillträde till åtminstone alla arbetsplatser där kollektivavtal finns.¹⁰⁹

4.3.12 Information från bransch- och arbetsgivarorganisationer

Byggföretagen

Det finns ett ökat behov av arbetskraft i byggbranschen och möjligheten till arbetskraftsinvandring ses som en förutsättning för att kunna fylla det behovet. I den mån det finns missförhållanden och saker som inte fungera är det inte bra för branschen som helhet, eftersom det skadar den sunda konkurrensen och de företag som vill göra rätt. En av de viktigaste åtgärderna för att komma till rätta med

¹⁰⁹ Uppgifter lämnade av ett antal LO-förbund i juni 2020 och i maj 2021.

problemen är möjligheterna att kontrollera och följa upp arbetsvillkoren för arbetstagarna, såväl inhemska som EU-medborgare och arbetskraftsinvandrare. Kontrollerna måste stärkas i alla led. Sedan 2018 har Byggföretagen arbetat med de här frågorna. Det ses som en ödesfråga för branschens utveckling att man kommer tillrätta med de problem som finns. Tre delar framhålls som väsentliga; ökad kunskap och kompetens på området, förenkla snåriga regler och systematisk kontroll av regelefterlevnaden. Byggföretagen arbetar i regionala grupper, med fackförbunden och med myndigheter för att hitta verktyg för kontroll och uppföljning. Bland annat har ID06 tagits fram och en stor informationskampanj ska göras för att styra affärerna mot företag som är kollektivavtalsanslutna.

Byggföretagen arbetar tillsammans med myndigheterna för att komma till rätta med det missbruk som finns. Branschen har en inställning att detta måste bort. Det gäller att göra kontroller på arbetsplatserna, vilket myndigheterna gör och Byggföretagen också börjat göra. Det är dock svårt att få uppgifter om utländska företag. Som beställare i de här leden har man inte kontroll om man inte besöker arbetsplatserna fysiskt. 65 procent av byggarbetarna är anställda hos företag som är med i arbetsgivarorganisationen. De andra är inte anknutna och många av dessa kommer från andra länder. Det finns också väldigt många enskilda firmor, som inte kan vara medlemmar hos Byggföretagen. Innan ett företag blir medlem i Byggföretagen görs en rejäl kontroll och det är många som inte får bli medlemmar. Även de som inte blir medlemmar kan teckna så kallade hängavtal till kollektivavtalen utan att vara med i arbetsgivarorganisationen. Det är också ofta så att de som utsätts för oegentligheter inte är anställda hos medlemsföretaget utan finns långt ner i entreprenörsleden. Där krävs det att den som anlitar underentreprenörer tar ansvar och gör de löpande arbetsplatskontroller som behövs för att endast behörig personal ska finnas på bygget. Det finns också initiativ där bankerna ställer krav på beställarna att de lever upp till krav på sund konkurrens. Det är troligtvis också en bra väg att gå. Det är tyvärr så att alla inte är beredda att betala för vad det kostar att upprätta hålla kontrollen i alla led, det gäller såväl privata som statliga företag. Krav ställs i upphandlingar men det kan finnas underentreprenörer som inte omfattas av kraven i upphandlingen eller aktörer som ingen vet vilka de är. Även om det finns ett kontrollsystem, som exempelvis ID06, händer det att andra underentreprenörer släpper in

ytterligare personer på byggarbetsplatsen som inte egentligen ska vara där. Kraven i upphandlingen måste därför kompletteras med kontroller och uppföljning. Alla, även offentliga beställare, måste ta ansvar. Det är allas ansvar. Det finns också ett problem med att beställare är rädda för att förkasta orimligt låga anbud, även om de har lagstöd för att göra det. Man är rädd för att då hamna i en tvist med en lång domstolsprocess. Upplysning och information behövs till såväl den privata som den offentliga sektorn men också till de konsumenter som vill beställa tjänster.¹¹⁰

Fremia

Fremia bildades 2021 genom en sammanslagning av Arbetsgivarföreningen KFO och Arbetsgivarförbundet Idea. Det är en arbetsgivarförening för verksamheter i huvudsak inom Kooperation, civilsamhälle, idéburen välfärd och samhällsnytta samt medarbetar- eller partnerägda företag. Medlemmarna finns bl.a. inom personlig assistans.¹¹¹ Utredningen har varit i kontakt med representanter för branschen personlig assistans som uppger följande. Branschen lider mycket av att det förekommer kriminalitet inom personlig assistans. Den seriösa delen av verksamheten är under hårt tryck. Under de senaste åren har det uppmärksammats problem inom branschen kopplat till personer med arbetstillstånd. Det finns dock en sammanblandning av förfaranden som är lagliga och de som är olagliga. Det är inget olagligt i sig att komma hit på grund av ett arbetstillstånd och sedan ta hit en familjemedlem som är funktionshindrad och börja arbeta som assistent åt denne, även om systemet inte var tänkt att användas så. Det är också en felaktig och orättvis bild att problemen med kriminalitet kopplat till arbetstillstånd skulle vara särskilt stor inom branschen personlig assistans. Utnyttjande och missbrukande av systemet finns i flera andra branscher. Skulle man exempelvis ta bort möjligheten att ha arbetskraftsinvandrare som personliga assistenter skulle de kriminella bara flytta sin verksamhet vidare. Det system som finns för arbetskraftsinvandrare bör gälla generellt och ingen bransch bör exkluderas.

¹¹⁰ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Byggföretagen den 7 maj 2021.

¹¹¹ Fremia (2021), *Om Fremia*.

Förbundet hade gärna sett att IVO hade gjort mer men myndigheten saknar de resurser som krävs. IVO borde ha ett bredare mandat att hitta de oseriösa i branschen och göra träffsäkra insatser. Exempelvis skulle underrättelsearbetet behöva bli bättre inom och mellan myndigheterna. Det finns dock ett stort problem för anordnarna och det är att de är ansvariga för förhållanden som de inte kan kontrollera. En brukare får välja vilken anordnare denne ska ha och brukaren får pengarna direkt för att ge till anordnaren som valts. Brukaren kan säga till anordnaren att denne vill ha en familjemedlem eller annan bekant från hemlandet för att utföra assistansen. Det har kommit in rapporter om att allt ser bra ut till en början men i efterhand har det framkommit att det inte har fungerat. Både brukaren och den som kommit som assistent kan ha varit med på upplägget att exempelvis ange felaktigt antal utförda assistanstimmar eller vilka arbetsuppgifter denne gjort. För anordnaren är detta nästan omöjligt att upptäcka men anordnaren kan ändå bli återbetalningsskyldig till Försäkringskassan om detta uppdagas. Assistansanordnaren har svårt att kontrollera hur det fungerar i praktiken. Det finns därför anordnare som helt slutat tillåta brukarna att ta in tredjelandsmedborgare, för att det är för stora risker. Dessa anordnare riskerar dock att brukarna då lämnar dem för någon annan anordnare som tillåter detta. Det blir en konkurrensnackdel.¹¹²

Gröna arbetsgivare och skogsentreprenörerna

Gröna arbetsgivare företräder cirka 4 000 medlemsföretag som sammanlagt har nära 30 000 anställda. Majoriteten av företagen har färre än tio anställda men även stora företag är medlemmar. Skogsentreprenörerna är en rikstäckande branschorganisation för småföretagare som arbetar i och för den svenska skogen. Följande framkommer i möte med representanter för de båda organisationerna.

Fusk och genvägar hör inte hemma i branschen. Konkurrens på lika villkor är mycket viktigt. Det finns två olika standarder för de som arbetar inom området, PEFC-certifieringen och FSC-certifieringen. PEFC-certifieringen är mest lämpad för den lilla skogsägaren. Inom denna certifiering finns också krav som gäller arbetsmiljön och sociala frågor. När stora bolag upphandlar ställer de krav på att före-

¹¹² Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Fremia den 1 juni 2021.

taget är kollektivavtalsanslutet och har rätt certifiering. Certifieringen är dessutom numera ett minimum av vad marknaden kräver, det är en inträdesbiljett och inget mervärdessystem. Certifieringen har också gjort att det har blivit bättre ordning inom branschen. Inom certifieringen sker löpande kontroller och revisioner. Skogentreprenörerna väljer ut ett visst antal företag som granskas varje år. Det finns olika kategorier som kontrolleras. En del kontroller sker helt slumpmässigt men de som haft en revision under de senaste två åren har en lägre sannolikhet för att bli kontrollerade igen och de som aldrig haft någon revision har en högre sannolikhet för att bli kontrollerad. Sedan görs riskbedömningar och riskanalyser som bl.a. kan basera sig på om någon gjort en anmälan, något tips inkommit eller det kommit någon annan indikation på felaktigheter. Dessa riskbedömningar redovisas sedan för tredje part som i sin tur kontrollerar att Skogsentreprenörerna har gjort korrekta riskbedömningar.

Skulle det uppdagas att en arbetsgivare missbrukar systemet för arbetskraftsinvandring skulle denne bli utesluten från certifierings-systemet. Det är dock inte en bild som känns igen att det skulle vara ett utbrett fusk inom branschen, varken med löner eller med boende. Det har endast varit ett fåtal tvister som berör dessa frågor. Det ska dock tilläggas att arbetet är tufft och ofta arbetar man på ackord. Inte minst under Coronapandemin har branschen blivit mer medveten om vikten av att ha arbetskraftsinvandring av kvalificerad arbetskraft med fackkunskaper om hur man planterar och röjer på snäva ackord. Det är inte vem som helst som klarar av arbetet. Man måste vara fysisk stark, kunna resa över landet, vara långt ute i skogen och veta vad man ska göra. Mellan 700–1 000 arbetskraftsinvandrare är här per säsong och planterar. Ofta återkommer de säsong efter säsong. Dessa personer är helt avgörande för svenskt skogsbruk. Just nu arbetas det på att ta fram en norm för vad som är rimliga arbetsinsatser. Båda organisationerna håller i utbildningar och försöker utbilda företagen i vad som gäller och kollektivavtalsanslutningsgraden är hög.¹¹³

¹¹³ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Gröna arbetsgivare och Skogsentreprenörerna den 3 maj 2021.

Visita

Visita är en bransch- och arbetsgivarorganisation som har cirka 5 500 medlemsföretag inom besöksnäringen. När ett företag ansöker om medlemskap utförs kontroller av aktuella företag och respektive regionstyrelse inom Visita måste fatta beslut om godkännande. Medlemsföretag i Visita åtar sig dessutom att följa den kodex och de stadgar som Visita antagit. Medlemsföretag som fuskar eller utnyttjar arbetskraftsinvandrare blir föremål för uteslutning. Hittills har det inte förekommit några sådana fall. Visita samarbetar med sina fackliga motparter rörande bl.a. frågor om regelefterlevnad. De företag som missbrukar systemet söker sig inte till Visita. Som regel är de företag som tecknar kollektivavtal också medlemmar i en arbetsgivarorganisation men möjligheten finns att teckna hängavtal utan att vara medlem i Visita. Visitas målsättning är dock att alla företag som kan ska vara medlemmar i Visita.

Visitas varumärke är relativt känt. Kännedomen upplevs ha ökat under pandemin. Det är dock inte så att gemene man bryr sig om att restaurangägaren är medlem i Visita vid val av restaurang, utan kunden bryr sig mer om var och vad man vill äta. Det är dock viktigt att hela tiden arbeta på dessa frågor och nu är ett bra tillfälle att ha exempelvis marknadsföringskampanjer där man vänder sig till företag och besökare för att få dem att välja socialt hållbara ställen.

Visita har många medlemsföretag där anställda från tredje land utgör en viktig del av den kompetens som krävs för att driva och utveckla verksamheten. Många företag inom besöksnäringen har ett oregelbundet behov av arbetskraft där efterfrågan och därmed behovet av personal intensifieras till vissa tider på året, dagar under veckan och/eller tider på dygnet. Därmed kan det vara svårt för företag inom besöksnäringen i vissa fall att anställa personal på heltid. Visita menar att det måste finnas en balans mellan att stävja missbruk och att seriösa arbetsgivare inte drabbas av en ökad administrativ börda.¹¹⁴

¹¹⁴ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Visita den 6 maj 2021.

4.3.13 Två initiativ från arbetsmarknadens parter

Fackligt Center För Papperslösa

Fackligt Center För Papperslösa startades år 2008 och bekostas av 35 fackförbund inom LO, TCO och SACO. De som arbetar på centret arbetar ideellt och centret har inga fast anställda. Centret har en jourtelefon och en jourmottagning som tar emot alla som inte är fackligt ansluta. Det är alltså inte bara de traditionellt papperslösa som får hjälp av centret utan på senare år är den allra största gruppen de som har tillstånd att vistas och arbeta i Sverige på något sätt, exempelvis som tredjelandsmedborgare eller som EU-migranter. De som kontaktar centret har oftast hittat informationen om dem via Stadsmissionens eller Röda Korsets verksamheter.

Den verksamhet som centret bedriver består bl.a. i att ta emot arbetstagare som inte är fackligt anslutna och som upplever sig utnyttjade i sitt arbete. Om personen inte kommer till centret direkt bokas det alltid in ett möte med arbetstagaren för en genomgång av situationen denne befinner sig i. Centret driver inga egna ärenden utan vidarebefordrar alltid ärendet till berört fackförbund. Det är sedan det berörda fackförbundets uppgift att driva ärendet vidare om det är möjligt. De olika fackförbunden gör lite olika, en del kräver att arbetstagaren ska bli medlem och en del driver ärendet utan sådant krav beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Centret dokumenterar allt och ger råd till arbetstagaren hur denne kan gå vidare. Under år 2020 träffade centret över 200 personer och vidarebefordrade ungefär 40 ärenden. Ärendena är koncentrerade till vissa förbund: Byggnads, Hotell och Restaurang, Fastighets, Transport, Kommunal och Målarna.

Fair Play Bygg

Fair Play Bygg startades 2016 som ett regionalt samverkansprojekt i Stockholm och på Gotland. Det drivs av Byggnads Stockholm-Gotland och Stockholms Byggmästareförening och har till uppgift att stödja myndigheterna vid deras bekämpning av brottsliga aktörer och aktiviteter i byggbranschen. Syftet är att skapa sunda och trygga arbetsplatser där företagen kan konkurrera på lika villkor. När Fair Play Bygg har fått ett tips om någon oegentlighet börjar man med

att ta fram mer information för att styrka brottsmisstankarna. Fair Play Bygg granskar och värderar inlämnad information samt kompletterar den vid behov, till exempel med information från annan uppgiftslämnare och/eller genom öppna källor. Sedan sammanställs informationen för att förenkla myndigheternas arbete om de går vidare med en utredning.¹¹⁵ Utredarna skriver rapporter med analys och lämnar över till rätt myndighet. De som tipsar om missförhållanden får vara anonyma och en grundtanke med projektet är att skydda uppgiftslämnaren. Arbetsgruppen informerar inte projektägare eller andra om ärenden. Utredningarna baseras på öppna och säkra källor, så som exempelvis domar, beslut, anmärkningar hos myndigheter, bolagets ekonomi etc. Rapporten som sammanställs kan vara mellan 2–50 sidor och redovisar den information man fått fram och vad man bedömer kan styrkas. Rapporten lämnas sedan över till den eller de myndigheter som berörs och de får sedan avgöra hur man går vidare. Man samarbetar med Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Säkerhetspolisen. De är i dag tre anställda inom projektet och de arbetar främst med ärenden från Stockholm- och Gotlandregionen. Det skulle bara behövas ett par ytterligare personer för att kunna täcka ett mycket större område.

De brott som förekommer i byggbranschen är främst svartarbete och i denna definition ingår arbetstagare som får en lön på pappret men som sedan måste betala tillbaka kontanta medel till arbetsgivaren. Det förekommer även penningtvätt, arbetsmiljöbrott, bedrägerier, hot och våld, mutor, brott mot utlänningslagen och människoexploatering. Skattebrott i form av svartarbete är dock den vanligaste brottsmisstanken. Även om de inte har några exakta siffror på det så tycks tredjelandsmedborgare vara en majoritet av de som blir utsatta. Det har också framkommit att arbetstillstånd används för penningtvätt. De ser flera fall där personer har kommit hit och blivit lovade en lön som de sedan inte får, de blir fråntagna passet vid ankomst, bor undermåligt och får arbeta till löner så låga om 30 kronor i timmen. De som missbrukar systemen gör det omfattande och systematiskt. Kopplingar syns till grov organiserad brottslighet. Ett ärende har lämnats över till Säkerhetspolisen där det fanns misstankar om finansiering av terrorverksamhet i utlandet. Missbruket förekommer även långt upp i entreprenörskedjorna hos

¹¹⁵ Fair Play Bygg (2021), *Om Fair Play Bygg*.

såväl privata som offentligfinansierade bolag. Människor blir utnyttjade inom såväl stora byggprojekt som i uppdrag hos enskilda personer.

Sedan projektet startade 2016 och till och med maj 2021 har 1 286 ärenden kommit in till projektet och av dessa har 680 lämnats över till berörd myndighet. Projektet har totalt under tiden projektet varit igång lämnat över ärenden innehållande 970 olika organisationsnummer till Skatteverket som resulterat i att ett hundratal företag fått en höjd skatt med cirka 80 miljoner kronor.

Fair Play Byggs ärenden, även de som har kopplingar till grov organiserad brottslighet, blir ständigt fler. Myndighetsgemensamma åtgärder måste utvecklas och permanentas. Dagens åtgärder är för lite, för sent och saknar tillräckliga resurser. Myndigheternas kontrollfunktioner är inte utvecklade mot dagens hotbild. Man måste granska bolagen vid upphandlingar men därefter måste kontroller också göras på arbetsplatsen. Marknaden och konsumenterna måste ställa krav även på arbetsförhållandena. Den utveckling som ses hotar hela byggbranschens framtid.¹¹⁶

4.3.14 Media

Vid flera tillfällen de senaste åren har media rapporterat om missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring. Uppdrag granskning gjorde i februari 2019 ett reportage om nagelskulptörer som blivit utan en stor del av sin lön. I reportaget framgår att de tvingas att varje månad betala tillbaka pengar till arbetsgivaren. Om de klagar uppger de att de riskerar att förlora jobbet och måste lämna landet. Tre kvinnor vittnar om slavlika arbetsförhållanden med tio timmars arbetsdagar, sex dagar i veckan utan övertidsersättning eller semester. De berättar också att löneavtalet ser korrekt ut, men att de måste betala tillbaka stora summor till arbetsgivaren varje månad. En av kvinnorna uppger att hon inte fick någon lön alls första månaden och månaden därpå fick hon 7 000 kronor. Hon fick in rätt lön på kontot, som hon betalade skatt för, men tvingades sedan betala tillbaka en stor del till sin chef. Företrädaren för salongen uppger att pengarna som kvinnan betalade tillbaka varje månad var ersättning för matkostnader, lån och att de hjälpt sina anställda med att skicka

¹¹⁶ Uppgifter som framkommit i samtal med en utredare vid Fair Play Bygg den 26 maj 2021.

pengar till släkten i Vietnam. Kvinnorna som Uppdrag granskning pratat med vittnar om uppsägningar, hot och förlorade arbetstillstånd efter att de klagat på arbetsvillkoren.¹¹⁷

Tidningen Dagens ETC har under våren 2021 skrivit om hur en restaurang lockat personer från ägarens hemstad i Bangladesh till Sverige för att jobba. Personerna har enligt egen utsago fått betala mellan 60 000 och 100 000 kronor för ett arbetstillstånd. Här har de tvingats jobba minst tio timmar om dagen, sex–sju dagar i veckan med en timlön på 30 kronor. En tidigare anställd berättar för tidningen att han brukade jobba varje dag, ofta från morgon till kväll, för cirka 8 000 kronor i månaden. Andra vittnar om hur de anställda började jobba vid sextiden och gick hem vid tio på kvällen, sju dagar i veckan. De bodde sex–sju personer i en enrumslägenhet. Lönen för dem var 6 000 kronor i månaden, kontant i handen.¹¹⁸

Ytterligare ett exempel är Dagens Nyheter, DN, som i maj 2021 publicerade en artikelserie om anställningsvillkor för skogsvårdare. I artikeln beskriver skogsarbetare hur de lurats på lön, tvingas jobba 60-timmarsveckor och utnyttjats. Det framgår att arbetskraften inom skogsvården – röjning och plantering – under de senaste tjugo åren har genomgått en stor omvandling. Den utgörs allt mer av inhyrda utländska säsongsarbetare. DN var i kontakt med flera olika arbetare som vittnade om förhållandena. En uppger att de fick den lön som utlovats den första månaden, 25 000 kronor, men att de den andra månaden bara fick 13 000 kronor.¹¹⁹

Utredningen har också varit i kontakt med en journalist som arbetar för en facklig tidning inom LO. Journalisten i fråga har under flera år varit i kontakt med olika arbetskraftsinvandrare som uppger att de blir eller har blivit utnyttjade eller lurade av sin arbetsgivare och/eller utsatta på arbetsmarknaden. Journalisten har talat med flera olika personer och berättelserna är likartade. Enligt journalisten skiljer sig det som personerna har varit utsatta för åt beroende på vilket land de kommer ifrån. Personer från samma land utsätts till stor del av samma gärningsmän och utsätts för likartade behandlingar. Det är ofta så att information om möjliga arbetstillfällen i Sverige sprider sig i hemlandet och det är också där som personerna kommer i kontakt med arbetsgivaren.

¹¹⁷ SVT Nyheter, *Uppdrag granskning avslöjar: Nagelskulptörer blir utan stor del av sin lön – tvingas betala tillbaka till arbetsgivaren*, den 15 februari 2019.

¹¹⁸ Uppgifter lämnade av LO i maj 2021.

¹¹⁹ Dagens Nyheter, *Migrantarbetare berättar: Vi utnyttjas av skogsbolag*, den 15 maj 2021.

Journalisten har bl.a. talat med personer som kommit hit från Bangladesh. De har i regel betalat mellan 150 000–200 000 kronor till en landsman för att kunna få ett arbetstillstånd utfärdat. Oftast handlar det om ett anställningserbjudande inom arbetsgivarens näringsverksamhet. Förfarandet är institutionaliserat och används om och om igen. Gemensamt för de som anländer är att det inte blir som de har tänkt sig när de väl är i Sverige. De arbetar under villkor som de inte har avtalat om, ofta handlar det om väldigt långa arbetsdagar utan ledighet, till en lägre lön än vad som utlovats och ibland inte ens med de arbetsuppgifter de först trott. Gemensamt är också att arbetstagarna får lön utbetalad som når upp till försörjningskravet men därefter får de betala tillbaka en stor summa till arbetsgivaren. Det motiveras ofta med att arbetstagaren har en skuld till arbetsgivaren, för exempelvis arbetstillståndet.

Det är vanligt att de redan från början är införstådda med att villkoren som utlovas enligt anställningserbjudandet inte kommer att uppfyllas i Sverige. Långt ifrån alla ser sig som offer för människoexploatering, utan det kan vara vissa specifika saker som de är missnöjda med. Många gånger är de också medvetna om att de kommer arbeta mycket eller med låg lön redan när det kommer och utrymmet för arbetsgivaren att utnyttja arbetstagaren kan därför vara stort.

Ett av de värsta exemplen som journalisten stött på gäller en person som har hämtat hit flera landsmän med en låg utbildningsnivå och status i hemlandet. Vid ankomsten till Sverige har arbetsgivaren tagit deras pass, bank-id, uppehålls- och kontokort. Som lön har personen fått ett resekort för resor i kollektivtrafiken, ett kontantkort till mobiltelefonen och 1 000 kronor till familjen i hemlandet, mer än så har lönen inte bestått i. De har fått bo under undermåliga förhållanden flera tillsammans och arbetat under mycket dåliga villkor.

De personer som journalisten varit i kontakt med har varit mycket rädda för sin arbetsgivare. De har varit rädda för våld och för vad denne kan utsätta dem för, inte bara här i Sverige utan ofta också i hemlandet där denne sägs ha ett stort kontaktnät. Vissa har uttryckt missnöje med Polismyndigheten om de vänt sig dit, då deras anmälningar inte har lett till något. Andra är missnöjda med fackförbunden som ofta har en tre månaders karenstid innan de kan hjälpa personen. Det skulle vara bra om det fanns bättre information

om vilka rättigheter arbetstagare har i Sverige och någonstans dit man som utsatt kan vända sig för att få råd och hjälp.¹²⁰

4.3.15 Advokat

Utredningen har fått information från en advokat som under de senaste tre åren mött mellan 20 och 30 arbetskraftsinvandrare med arbetstillstånd i Sverige. Advokaten har företrätt dessa personer i främst arbetsrättsliga tvister av civil karaktär. Det har handlat om att arbetstagaren inte har fått den lön som avtalats, inte fått rätt semesterersättning eller blivit avskedad på ett felaktigt sätt. Flera av fallen handlar om att arbetsgivaren påstår sig ha en fordran på arbetstagaren, som därför är i skuld till den person som anställt denne. Arbetsgivaren har då krävt tillbaka pengar från arbetstagaren för skulden. I en del fall har arbetstagaren redan fått betala en del av skulden innan denne kommer till Sverige, ofta för att arbetsgivarens ska initiera en process om arbetstillstånd. De flesta fall som drivs slutar i en förlikning. Det är ingen skillnad på denna typ av ärenden och andra i förhållande till hur lätt eller svårt det är att driva processen. Ofta har arbetsgivaren ett ombud som har företrätt dem under hela processen. Detta ombud har även företrätt arbetskraftsinvandraren under tillståndsprocessen men denne är ändå arbetsgivarens ombud. Det finns advokatbyråer som är behjälpliga i arbetstillståndsärenden, som ombud för arbetstagaren, men för arbetsgivarens räkning. Det är inte ovanligt att arbetstagaren har fått avdrag på lönen för denna juridiska hjälp, trots att hjälpen då utgått ifrån arbetsgivarens intressen. Om arbetstagaren sedan ställer krav eller på annat sätt upplevs som besvärlig, slutar det juridiska ombudet hjälpa denne och kan t.ex. låta bli att lämna in en ansökan om förlängt tillstånd. I vissa fall får arbetstagaren därefter ett utvisningsbeslut. Av dem som advokaten hjälpt har vissa lyckats hitta en ny anställning medan andra fått lämna Sverige.¹²¹

¹²⁰ Uppgifter som framkommit i samtal med en journalist vid möte den 11 mars 2021.

¹²¹ Uppgifter som framkommit i telefonsamtal med en advokat den 19 april 2021.

4.4 Sammanställningar och viss statistik

I kartläggningen vittnas det om arbetskraftsinvandrare som får arbeta till mycket låga löner, som betalar tillbaka delar av sin lön till arbetsgivaren och där beroendeförhållandet till arbetsgivaren gör dem maktlösa och utsatta. Utsattheten gör att många personer aldrig vänder sig till myndigheterna eller till någon annan för att få hjälp. Fattigdom och olika problem i hemlandet kan göra dem villiga att arbeta i Sverige och acceptera undermåliga villkor. Många vittnar också om en rädsla för de konsekvenser det skulle få om de vände sig till myndigheterna i Sverige. Mörkertalen bedöms som stora och att kvantifiera problemen är därför en utmaning. Alla som kommer i kontakt med offer för människoexploatering rapporterar exempelvis om hur svårt det är att få fram data kring omfattningen av brottsligheten. Det är svårt att upptäcka brottsligheten och det är sällan den anmäls. Att det inte anmäls tros bero på bristande kunskaper om offrens situation, offrens rädsla för repressalier och att offren ibland känner tacksamhet gentemot förövarna eftersom de ändå får det bättre i Sverige än i hemlandet, trots sin svåra situation här.¹²² Det finns trots detta viss statistik att tillgå avseende bl.a. människoexploatering, otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden och människohandel. Den redovisas nedan i avsnitt 4.4.1.

Av utredningens direktiv framgår att det även förekommer att arbetskraftsinvandrare rekryteras under förespegling att det som framgått i arbetserbjudandet ska gälla men att han eller hon sedan tvingas arbeta för en mycket lägre lön och med sämre villkor. Utredningen ska dessutom enligt direktiven titta särskilt på situationen för deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare. Deltidsarbete kan många gånger vara befogat, t.ex. för att kombinera arbete med studier. Samtidigt är det en grupp som kan ha en förhöjd risk för exploatering, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher med förhållandevis låga löner. Det kan t.ex. förekomma att arbetstagare tvingas arbeta mer än överenskommet utan att få fullt betalt för detta eller oredovisat övertidsarbete.¹²³ Utredningen har därför i avsnitt 4.4.2 undersökt löneläget för arbetskraftsinvandrare och situationen när det gäller deltidsanställningar.

¹²² Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 21.

¹²³ Dir 2020:8 s. 16 ff.

I avsnitt 4.4.3 görs en sammanställning av hur det ser ut på arbetsmarknaden och hur problemen med missbruk främst verkar vara koncentrerat till vissa branscher. I detta avsnitt redogörs för lönenivåer inom vissa branscher. Därefter följer en redogörelse för hur Migrationsverket arbetar med särskilda utredningsåtgärder och viss statistik kring detta, följt av hur avslagsfrekvensen på tillståndsansökningar är fördelad inom vissa branscher. Slutligen redovisas de särskilda problemen inom branschen personlig assistans i avsnitt 4.4.4.

4.4.1 Människoexploatering, otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden och människohandel

Av Polismyndighetens rapport Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 21 från 2019 framgår att det sedan 2000-talet har skett en ökning av informationen till Polismyndigheten gällande dåliga arbetsförhållanden (exempelvis hårt arbete och långa arbetsdagar), orimliga arbetsvillkor, låga löner och svårigheter att få ut inarbetad lön. Även Migrationsverket redogör för en ökning av antalet rapporterade fall av otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden och att antalet dessutom borde komma att öka ytterligare eftersom det är först på senare år detta område har uppmärksammats. Migrationsverkets och Polismyndighetens siffror redovisas i det följande. Därefter redogörs för väckta åtal och domar.

Migrationsverkets siffror

I Migrationsverkets statistik redovisas antalet internt rapporterade misstänkta fall av människohandel. Typiskt sett innefattar människohandel att människor med användande av tvång eller något annat otillbörligt medel rekryteras och transporteras inom ett land eller mellan länder i syfte att de senare ska utnyttjas på olika sätt. Ett av dessa utnyttjanden kan vara otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden (ofta tvångsarbete). Människoexploatering rapporteras inte särskilt av Migrationsverket. Om Migrationsverket i ett ärende antar att det funnits ett syfte att exploatera den sökande i tvångsarbete och det kan utrönas att någon form av otillbörligt medel använts då är det mycket möjligt att det fallet skulle rapporteras som

misstänkt människohandel. Det beror dock på omständigheterna i övrigt och är alltså inte självklart. Statistiken avser såväl personer som kommit hit med tillstånd som personer som befunnit sig här illegalt. Även människohandel eller människoexploatering som misstänks ha skett i ett annat land ingår i statistiken. Någon mer specifik statistik finns inte hos Migrationsverket och Migrationsverket framhåller att mörkertalen bedöms vara stora. Exempelvis ingår inte de fall där en arbetskraftsinvandrare har fått avslag på en ansökan om förlängning av sitt tillstånd på grund av att villkoren inte har varit uppfyllda och som kan ha varit utsatta för exploatering. Dessa fall ingår inte i Migrationsverkets statistik.¹²⁴

Vidare är siffrorna för år 2020 mindre säkra än för andra år med anledning av Coronapandemin. Likaväl finns det uppgifter för 2020 som ändå kan säga något om hur läget ser ut. År 2020 upptäckte Migrationsverket 366 fall av misstänkt människohandel, vilket var färre än året före då 481 fall upptäcktes av verket. Enligt Migrationsverket är antalet fall för 2020 ändå en hög siffra, trots att det upptäcktes fler fall under 2019. Detta med tanke på de resebegränsningar som rått på grund av pandemin, det mindre antal muntliga utredningar som genomförts och att distansarbetet kan ha påverkat kommunikationen mellan handläggare på Migrationsverket, som kan ha minskat möjligheten att upptäcka tecken på människohandel.¹²⁵

Figur 4.1 Misstänkta fall av människohandel



Källa: Migrationsverket 2021

¹²⁴ Uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Migrationsverket den 16 februari 2021.

¹²⁵ Migrationsverket (2021), *Fortsatt högt antal misstänkta fall av människohandel för 2020*.

År 2019 rapporterades att 266 kvinnor (varav 18 underåriga) och 123 män (varav 74 minderåriga) var misstänkta offer för människohandel.¹²⁶ 2020, som alltså är ett speciellt år med anledning av Coronapandemin, var det ändå 221 kvinnor (varav 14 minderåriga) och 145 män (varav 34 minderåriga) som rapporterades som misstänkta offer för människohandel.¹²⁷ Den vanligaste formen av människohandel var personer som utnyttjas på ett otillbörligt sätt på arbetsmarknaden enligt Migrationsverket. Ett otillbörligt utnyttjande avser i de flesta fall tvångsarbete. Denna siffra ligger år 2020 på i princip samma nivå som 2019. År 2020 rapporterades 171 fall av misstänkt otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden jämfört med 179 år 2019. De rapporterade fallen förekommer inom alla processer på Migrationsverket. Flest fall upptäcktes dock inom asylprocessen och inte inom prövningen av arbetstillstånd. Under 2021 har Migrationsverket tagit fram ett metodstöd som är särskilt anpassat till att upptäcka människohandel i arbetstillståndsprocessen.¹²⁸

Tabell 4.1 Form av exploatering år 2019–2020

Flera personer kan ha utsatts för flera former av exploatering varför antalet rapporterade fall inte överensstämmer med antalet utsatta individer

Kategori	Antalet rapporterade fall 2019	Antalet rapporterade fall 2020
Otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden	179	171
Sexuella ändamål	202	127
Övriga former	59	51
Oklart ändamål	86	

Källa: Migrationsverket 2020 och 2021

Migrationsverkets uppgifter avser de fall som myndigheten rapporterat internt. Om och hur dessa sedan kategoriseras hos Polismyndigheten skiljer sig åt. Ibland kan ett rapporterat fall från Migrationsverket t.ex. endast bli ett tips hos Polismyndigheten. Migrationsverkets och Polismyndighetens siffror skiljer sig därför åt.

¹²⁶ Migrationsverket (2020), *Stadig ökning av anmälningar om människohandel*.

¹²⁷ Migrationsverket (2021), *Fortsatt högt antal misstänkta fall av människohandel för 2020*.

¹²⁸ Migrationsverket (2021), *Fortsatt högt antal misstänkta fall av människohandel för 2020*.

Polismyndighetens siffror

Tabell 4.2 Anmälda fall till Polismyndigheten

Människohandel och människoexploatering

Kategori	Antalet anmälda fall 2018, vuxna	Väckta åtal 2018	Antalet anmälda fall 2019, vuxna	Väckta åtal 2019
Människohandel	24	3	42	
Människoexploatering	3		42	2

Källa: Polismyndigheten

Under 2019 anmäldes 49 brott om människohandel för tvångsarbete (varav sju avsåg människohandel för tvångsarbete med barn). Under 2018 anmäldes 24 fall av människohandel för tvångsarbete med vuxna. Det är Migrationsverket som har anmält flest fall av människohandel, mer än dubbelt så många som Polismyndigheten själv, som anmälde tio fall. Målsägandena själva anmälde fyra fall och socialtjänsten tre fall. De flesta offer kom från länder utanför EU. Gränsdragningen är enligt Polismyndigheten svår om det rör sig om människohandel för tvångsarbete eller bedrägeri eller avtalsbrott. Brott kan upptäckas genom Polismyndighetens arbetsplatsinspektioner. Dessa kan ske av Polismyndigheten ensamt men även i samverkan med andra myndigheter. Främst sker inspektionen för att kontrollera att reglerna i utlänningslagen följs men Polismyndigheten kan då även upptäcka annan brottslighet, så som människohandel och människoexploatering. Skulle en person identifieras som brottsoffer informeras denne om möjligheten att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för bevispersoner för att kunna medverka i en eventuell brottsutredning.

Polismyndigheten har också, tillsammans med flera andra myndigheter, deltagit i en aktionsvecka inom EU mot arbetskraftsexploatering. Som resultat av de inspektioner som gjordes den veckan anmäldes ett brott om människoexploatering, ett brott om koppleri samt tio brott mot utlänningslagen. 13 potentiella offer för människohandel identifierades och 19 personer omhändertogs med stöd av utlänningslagen eftersom det förelåg sannolika skäl för avvisning eller utvisning.¹²⁹

¹²⁹ Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 21 s. 36 ff.

Under 2019 anmäldes 43 brott om människoexploatering för tvångsarbete eller arbete under orimliga villkor, varav ett rörde ett barn. År 2018 anmäldes fyra brott om människoexploatering för tvångsarbete eller arbete under orimliga villkor. Ett av dessa rörde ett barn. De flesta brotten anmäldes av Polismyndigheten i samband med arbetsplatsinspektioner men det förekom även att brottsoffret själv anmälde att denne inte fått någon lön alls för sitt arbete. Endast enstaka fall anmäldes av Migrationsverket, socialtjänsten eller fackförbunden. Majoriteten av offren var män och kom från länder utanför EU. Människoexploatering förekommer i samma branscher som människohandel, det vill säga i byggbranschen, restaurangbranschen, bilvård/bilverkstäder, städbranschen, kroppsvård (nagel-salonger), vård och omsorg samt hushållsarbete m.m.¹³⁰

Åtal och domar

När det gäller åtal, väcktes under 2019 åtal i två fall avseende människoexploatering för tvångsarbete eller arbete under orimliga villkor. Under 2019 väcktes inga åtal om människohandel för tvångsarbete, medan det under 2018 väcktes tre åtal. Förundersökningar inleddes i majoriteten av anmälningarna för människohandel eller människoexploatering eftersom de klassas som allvarliga brott. Under 2019 bedrevs 40 förundersökningar om människohandel för tvångsarbete och människoexploatering men endast två av dessa ledde till åtal och ett av dessa fall ledde till en fällande dom.¹³¹ Cirka 75 procent av ärendena lades ner med någon av följande motivering; det finns inte längre anledning att fullfölja förundersökningen, det saknas anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats, brottet har begåtts utomlands och det finns inte förutsättning för rättslig hjälp, det är uppenbart att brottet inte kan utredas eller ingen person kan misstänkas för brottet.¹³²

Sedan brottet människoexploatering infördes 2018 har endast en arbetsgivare dömts för brottet och sedan 2004 har två fall resulterat i fällande domar för brottet människohandel på grund av tvångsarbete.¹³³ Det finns flera orsaker till att det finns så få domar avse-

¹³⁰ Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 21 s. 36 ff.

¹³¹ RiR 2020:27 s. 36 f.

¹³² Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 21 s. 36 ff.

¹³³ RiR 2020:27 s. 36.

ende människohandel och människoexploatering. Lagstiftningen på området anses komplicerad och ofta svårtillämpad. Brist på resurser och brist på förmåga hos Polismyndigheten att utreda brotten samt bristande kunskap hos åklagare kan också vara orsaker till att inte fler människohandelsbrott klaras upp. Det finns även förhållanden som gör att offer för människohandel och människoexploatering sällan vill vittna. Det handlar bland annat om hot från gärningsmännen och offrens rädsla för repressalier, svårigheter att styrka dessa brott med annan bevisning eller att offren är lojala med gärningsmännen.¹³⁴

Av utredningens kontakter med olika myndigheter framkommer att ett problem med straffbestämmelserna människoexploatering och människohandel på grund av tvångsarbete är möjligheten att leda i bevis att gärningsmannen använt ett visst medel för att påverka personen (såsom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av personens situation). Detta beror ofta på att brottsoffren sällan vill medverka till utredningen på grund av rädsla för repressalier eller för att bli utvisade. Inte sällan är offren införstådda med villkoren och känner tacksamhet gentemot förövarna eftersom de ändå får det bättre i Sverige än i hemlandet.

När det gäller rekvisitet uppenbart orimliga villkor har Riksåklagaren överklagat en dom till Högsta domstolen gällande människoexploatering med yrkanden om att domstolen ska klargöra hur begreppen i brottet människoexploatering ska tolkas och tillämpas. Högsta domstolen har i maj 2021 beviljat prövningstillstånd i målet.¹³⁵

4.4.2 Lönenivåer och anställningsgrad

För att ett arbetstillstånd ska beviljas måste både det så kallade försörjningskravet och det så kallade villkorskravet i 6 kap. 2 § första stycket UtlL vara uppfyllda. Försörjningskravet innebär att anställningen ska göra det möjligt för arbetstagaren att försörja sig, vilket betyder att inkomsten måste vara av sådan storlek att personen inte behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL för att täcka sina kostnader för bland annat boende och uppehälle.¹³⁶ Av praxis framgår att kravet på att utlänningen ska kunna försörja sig på anställ-

¹³⁴ RiR 2020:27 s. 36 f.

¹³⁵ Högsta domstolens beslut den 26 maj 2021 i mål nr B 1770-21.

¹³⁶ Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*, s. 59.

ningen innebär att inkomsten som huvudregel måste uppgå till ett visst schablonmässigt bestämt belopp.¹³⁷ Migrationsverket har beräknat att det innebär att lönen som lägst måste uppgå till 13 000 kronor. Detta gäller oavsett om det är en heltids- eller deltidsanställning. Vid beräkningen har Migrationsverket utgått från bl.a. uppgifter avseende riksnormen för försörjningsstöd, uppgifter från SCB, Konsumentverket och skattetabeller från Skatteverket. När det gäller resekostnader så har ett snitt på kostnader för månadskort från olika regioner använts. En översyn av det beräknade beloppet gjordes under 2019 men Migrationsverket bedömde då att det inte fanns skäl att ändra detta.¹³⁸

Villkorskravet innebär att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Migrationsöverdomstolen har uttalat att man måste göra en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor för att kunna avgöra om dessa är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Så länge som de villkor som erbjuds vid en helhetsbedömning inte kan anses vara sämre bör de kunna godtas.¹³⁹ Anställningsvillkoren får alltså inte vara sämre än kollektivavtal eller branschpraxis inom området och dessutom inte lägre än 13 000 kronor i månaden.

Statistik avseende lönenivåer

Utredningen har fått statistik från SCB som rör de genomsnittliga inkomsterna för arbetskraftsinvandrare med arbetstillstånd. Statistiken avser månadsinkomster för anställda i Sverige som har arbetstillstånd som grund för bosättning och som inte är EU/EES-medborgare. Även denna definition av arbetare är vidare än den definition utredningen har att kartlägga. I denna statistik ingår följande:

¹³⁷ MIG 2015:11 och MIG 2018:12.

¹³⁸ Uppgifter från Migrationsverket i e-post den 26 mars 2021.

¹³⁹ MIG 2017:24 och MIG 2017:25.

- utlänningar som beviljats tillstånd av arbetsmarknadsskäl
- f.d. asylsökande som fått arbetstillstånd efter avslag på asylansökan
- ansökan från personer som har visum,
- gäststudenter som ansöker om arbetstillstånd,
- au pairer i hushåll,
- professionell idrottsutövare,
- praktikanter,
- gästforskare,
- säsongarbetare,
- artister,
- EU-blåkort,
- ungdomsutbytesavtal.

Såväl de som ansökt inifrån och utifrån landet inkluderas. Källorna är SCB:s register över totalbefolkningen under 2019-12-31–2020-12-31, SCB:s register över arbetsgivardeklarationer på individnivå¹⁴⁰, AGI 2019–2020, samt SCB:s Stativ 2019–2020. Gällande månadsinkomsterna för 2019–2020 så är det cirka 30 000–40 000 personer per månad, dessa personer kan dock inte summeras upp till en summa per år då en person ofta har en löneinkomst under flera månader och därför återfinns i statistiken för flera månader. Det går alltså inte av den statistik som utredningen har fått att säga hur många personer det är totalt med en viss månadsinkomst. Till exempel så finns en person som arbetat hela året med i redovisningen för alla tolv månader. Lönen kan variera mellan månaderna vilket kan göra att en person återfinns i olika intervall olika månader. Har en person flera löneutbetalningar under en och samma månad summeras hela lönen ihop till en post och varje person redovisas bara en gång per månad. Statistiken visar dock hur stor andel som återfinns inom respektive löneintervall varje månad. Statistiken är indelad efter olika tillståndsperioder. De som hade fått lön under 2019 hade tillstånd under åren 2017–2019. Och de som fick lön under 2020 hade tillstånd under

¹⁴⁰ Avser deklarerad inkomst som därför även kan inkludera bostadsförmån m.m.

perioden 2018–2020. Denna avgränsning beror huvudsakligen på att det var så systemen hos SCB kunde synkroniseras.

Tabell 4.3 Genomsnittliga månadsinkomster

Lön	Genomsnittlig månadslön	Genomsnittlig månadslön
	2019 ¹⁴¹	2020 ¹⁴²
25 000 kr eller mer	71,6 %	72,7 %
20 000–24 999 kr	15,6 %	14,9 %
17 000–19 999 kr	5 %	5 %
15 000–16 999 kr	2,2 %	2,3 %
14 000–14 999 kr	0,8 %	0,8 %
13 000–13 999 kr	0,7 %	0,7 %
1–12 999 kr	2,9 %	2,6 %
0 kr	1,2 %	1 %

Källa: SCB 2021

Under åren 2019–2020 var alltså den vanligaste inkomsten per månad 25 000 kronor eller mer. Drygt 87 procent av alla arbetstagare tjänade mer än 20 000 kronor per månad. Ytterligare 5 procent tjänade mellan 17 000–19 999 kronor per månad. Det stora flertalet drygt 92 procent, tjänade alltså från 17 000 kronor i månaden och uppåt enligt den statistik SCB har tagit fram för utredningen. Av annan statistik från SCB framgår att den vanligaste årliga förvärvsinkomsten bland kvinnor och män som invandrade av arbetsmarknadsskäl under åren 2011–2016 och som ännu bodde i Sverige 2017 också var mellan 17 000–25 000 kronor per månad.¹⁴³

Under 2019–2020 var det cirka 3–4 procent som tjänade under 13 000 kronor per månad. Det är alltså under den nivå som Migrationsverket bedömt som lägstanivå för att uppnå försörjningskravet. Av statistiken framgår dock inte om personen i stället för lön fått exempelvis sjukpenning eller föräldrapenning en viss månad eller om anställningen avslutats mitt i en månad. Det finns alltså flera möjliga förklaringar till den låga lönen. Generellt kan dock konstateras att lönerna enligt statistiken från SCB ligger på nivåer över den som Migrationsverket satt som lägsta nivån för att kunna försörja sig, det vill säga 13 000 kronor.

¹⁴¹ Avser personer med tillstånd under åren 2017–2019.

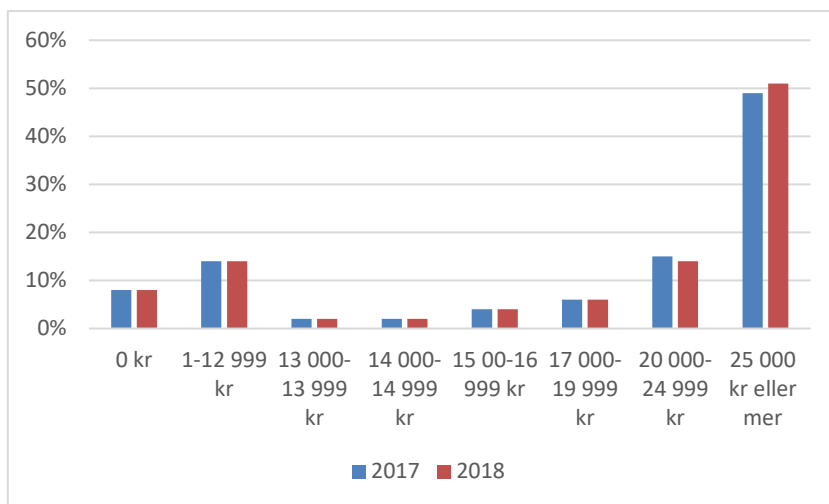
¹⁴² Avser personer med tillstånd under åren 2018–2020.

¹⁴³ SCB (2020), *Kockar och IT-specialister är de vanligaste arbetskraftsinvandarna*.

Det var vidare för respektive år drygt 3,5 procent som tjänade mellan 13 000–16 999 kronor. När det gäller löner på dessa nivåer ska det tilläggas att det inte framgår av statistiken om personerna arbetar heltid eller deltid. Det är dock troligt att i vart fall några av dem som har inkomster på dessa nivåer arbetar deltid, eftersom lönen inte bara måste uppnå försörjningskraven utan också vara i nivå med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det kan också vara så att de arbetat deltid på grund av sjukdom eller föräldraledighet. Det syns inte heller i statistiken. De kan vidare ha avslutat sin anställning mitt i en månad.

Utredningen har också fått uppgifter avseende sammanräknade förvärvsinkomst för personer som inte är EU/EES-medborgare och som har arbetstillstånd som grund för bosättning i Sverige för åren 2015–2019. Även dessa uppgifter är hämtade från Stativ 2015–2018, Inkomst och taxeringsregistret 2015–2019 och SCB:s Register över totalbefolkningen 2015-12-31–2019-12-31. Avgränsningen avseende personer är därför samma som ovan. Utredningen presenterar nedan uppgifterna för 2017 och 2018. 2015–2016 har uteslutits bl.a. eftersom de är äldre uppgifter som har mindre betydelse för de förhållanden vi ska kartlägga i denna utredning. De ingick också i den lönegranskning som Riksrevisionen gjorde 2016 och som vi redogör för i avsnitt 4.4.3. Till viss del avser det också uppgifter som blir mindre relevanta på grund av Migrationsöverdomstolens avgöranden under 2015 avseende lön och lönenivåer¹⁴⁴. Det ska också sägas att uppgifterna för 2017 och 2018 är betydligt mindre exakta än uppgifterna ovan, då de ovan är preciserade månad för månad. Dessa uppgifter avser sammanlagd lön under hela året på en viss nivå. Uppgifterna ger inte heller information om arbetstagarens tillståndslängd. För utredningen har dessa siffror därför endast fungerat som ett jämförelsemått och för att se hur trenden kan antas ha sett ut även före 2019.

¹⁴⁴ MIG 2015:11 och MIG 2015:20.

Figur 4.2 Lön för arbetstagare med arbetstillstånd under 2017 och 2018

Källa: SCB 2021

Av uppgifterna framgår att även under 2017 och 2018 var en lön på 25 000 kronor eller mer det absolut vanligaste. Följt av en lön på mellan 20 000–24 999 kronor. En högre andel har lägre löner i denna sammanställning men jämfört med de tabeller vi redovisat ovan har inte de som avslutat sin anställning under året sällats bort utan finns med för siffrorna för hela året. Har en person avslutat sin anställning i januari kommer dennes lön alltså slås ut på hela året och se ut som att denne fått en väldigt låg lön per månad. Generellt drar utredningen slutsatsen att löneläget sett relativt liknande ut åren 2017–2020.

Statistik om deltidsanställningar

Vid deltidsarbete krävs att arbetstagaren arbetar i en sådan omfattning att månadslönen före skatt uppgår till minst 13 000 kronor och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det finns ingen heltidslön som är i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis som endast uppgår till 13 000 kronor i månaden. En lön som är 13 000 kronor eller i nivåer nära 13 000 kronor får därför antas avse deltidsanställning.

Deltidsarbete kan många gånger vara befogat utifrån arbetsgivarens behov eller t.ex. för att kombinera arbete med studier. Samtidigt är deltidssamarbetande en grupp som kan ha en förhöjd risk för exploatering, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher med förhållandevis låga löner. Det kan t.ex. förekomma att arbetstagare tvingas arbeta mer än överenskommet utan att få fullt betalt för detta eller som arbetar övertid utan att det redovisas. Det är ett missbruk som kan vara svårt att upptäcka för ansvariga myndigheter. Av rapporten Arbetskraft från hela världen¹⁴⁵ framgår att drygt var tredje arbetskraftsinvandrare i vissa arbetskraftsintensiva branscher erbjuds deltidssamarbete i samband med ansökan om arbetstillstånd.¹⁴⁶

Utredningen har fått sammanställningar av uppgifter från Migrationsverket avseende hur många beviljade tillstånd som avser en lön om högst 25 000 kronor, oavsett tjänstgöringsgrad. Det finns alltså personer som kan ha haft deltidssamarbete men med en högre lön än 25 000 kronor. Dessa omfattas inte av sammanställningarna. Sammanställningen inkluderar alla de som erbjudits en anställning i Sverige där arbetstillstånd krävs och omfattar alla kategorier av arbetskraftsinvandrare. Sammanställningen avser vidare bara de anställningserbjudanden som kommit in elektroniskt. Under 2016–2020 var det dock i snitt runt 90 procent av alla ansökningar som gjordes elektroniskt.¹⁴⁷ De elektroniska ansökningarna utgör alltså den största delen av ansökningarna och siffrorna är därför relevanta och kan ge en uppskattning av antalet deltidssamarbete. Sammanställningen avser uppgifter från de senaste tio åren eller den period som varit möjlig att ta fram.

Av sammanställningen framgår att under de senaste tio åren har 15 961 förstagsansökningar och 26 614 förlängningsansökningar beviljats där anställningen avsett en deltidssamarbete och/eller en anställning där lönen som erbjudits varit under 25 000 kronor. Av diagrammet framgår hur fördelningen i anställningsgrad sett ut.

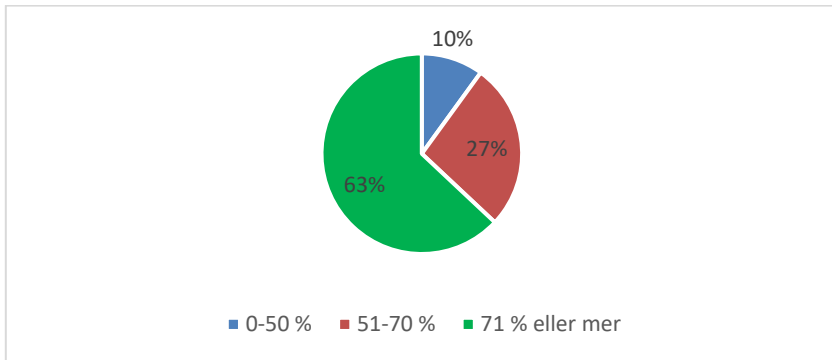
¹⁴⁵ Rapport 2015:9 från Delegationen för Migrationsstudier, s. 322.

¹⁴⁶ Dir 2020:8 s. 18 f.

¹⁴⁷ Information från Migrationsverket 2021.

Figur 4.3 Sammanställning av andel beviljade tillstånd med viss anställningsgrad

Sammanställningen avser uppgifter från de senaste tio åren



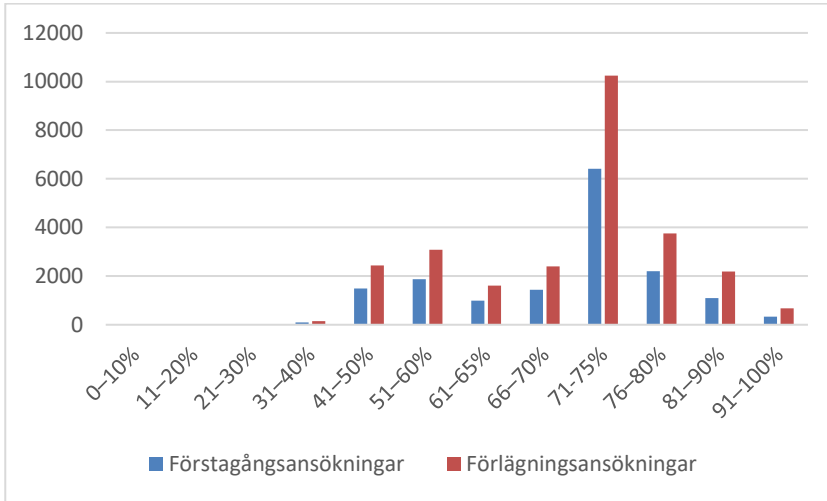
Källa: Migrationsverket 2021

63 procent av alla som omfattas av Migrationsverkets sammanställning har alltså en anställningsgrad om 71 procent eller mer. Detta motsvarar knappt 27 000 beviljade tillstånd under de senaste tio åren. Endast 10 procent erbjuds en anställningsgrad om 50 procent eller mindre. 27 procent har en anställningsgrad mellan 51–70 procent. Andelen är desamma när det gäller såväl förstagångs- som förlängningsansökningar.

Nedan följer två figurer som visar hur fördelningen av anställningsgrad har sett ut avseende förstagångs- och förlängningsansökningar under de senaste tio åren.

Figur 4.4 Sammanställning av anställningsgrad för beviljade tillstånd med en lön om högst 25 000 kronor

Sammanställningen avser uppgifter från de senaste tio åren



Källa: Migrationsverket 2021

Både vad gäller förstagångs- och förlägningsansökningar med en lön om högst 25 000 kronor är det alltså vanligast med en anställningsgrad om 71–75 procent. Av figurerna framkommer vidare att efter en anställningsgrad om 71–75 procent är det vanligast att arbetskraftsinvandrarerna erbjuds en anställning om 76–80 procent följt av en anställningsgrad om 51–60 procent. Det är ungefär lika vanligt att en arbetskraftsinvandrare erbjuds en anställning om 76–80 procent som 51–60 procent, både vad gäller förstagångs- som förlägningsansökningar. Drygt 100 ansökningar beviljades avseende förstagångsansökningarna med en anställningsgrad under 41 procent och drygt 200 avseende förlägningsansökningar. Av de uppgifter som utredningen fått från Migrationsverket framgår också löneläget. Uppgifter om dessa framgår nedan.

Tabell 4.4 Lönenivå för beviljade ansökningar

Avser beviljade tillstånd med en lön om högst 25 000 kronor, oavsett anställningsgrad

Lön	Andel beviljade förstagångsansökningar	Andel beviljade förlängningsansökningar
0–999 kr	9%	8%
1 000–11 999 kr	0%	0%
12 000–12 999 kr	3%	3%
13 000–13 999 kr	10%	10%
14 000–14 999 kr	8%	9%
15 000–15 999 kr	11%	11%
16 000–16 999 kr	13,5%	13%
17 000–17 999 kr	12%	12%
18 000–18 999 kr	12%	12%
19 000–19 999 kr	7%	7%
20 000–25 000 kr	14,5%	15%

Källa: Migrationsverket 2021

Som framgår av tabellen ovan är löneläget för de beviljade ansökningarna väldigt lika mellan förstagångs- och förlängningsansökningarna. Det var flest beviljade tillstånd både avseende förstagångs- och förlängningsansökningar med en lönenivå mellan 20 000–25 000 kronor. Löneläget är relativt jämnt fördelat från 13 000 kronor upp till 18 999 kronor. De flesta löner i spannet 0–999 kronor avsåg en uppgiven lön om 0 kronor. Enligt uppgifter från Migrationsverket är detta felregistreringar i systemen. Även om det står 0 procent i kolumnen för lönespannet 1 000–11 999 kronor var det ett antal ansökningar som avsåg denna nivå både avseende förstagångs- och förlängningsansökningarna. Det var dock så få (7 respektive 114) att de redovisas som 0 i tabellen. Även avseende dessa kan det antas att det blivit felregistreringar men det ska också påpekas att sammanställningen avser de senaste tio åren så att perioden omfattar även åren innan Migrationsverket beslutade om en försörjningskravsnivå på 13 000 kronor och de kontroller som började göras i samband med förlängningsansökningar.

Utredningen har dessutom närmare undersökt hur löneläget har sett ut för de som beviljats ett arbetstillstånd med en anställning på 75 procent. Det var 6 292 förstagångsansökningar och 10 020 förlängningsansökningar under 2010–2020 med en anställningsgrad om

75 procent. Cirka 39 procent av alla förstängsansökningar och cirka 60 procent av alla förlängningsansökningar avsåg en tjänstgöringsgrad på 75 procent. För förstängsansökningarna erbjöds

- 17 procent en lön mellan 13 000–15 999 kronor,
- 57 procent en lön mellan 16 000–18 999 kronor och
- 18 procent en lön mellan 19 000–25 000 kronor.

När det gällde förlängningsansökningarna erbjöds

- 21 procent en lön mellan 13 000–15 999 kronor,
- 55 procent en lön mellan 16 000–18 999 kronor och
- 17 procent en lön mellan 19 000–25 000 kronor.

Det finns indikationer på att försörjningsgränsen påverkar inkomstnivån i vissa yrkesgrupper, t.ex. för restaurangbiträden. Vid en undersökning av hur lönerna fördelar sig är det en större andel arbetskraftsinvandrare som tjänar strax över 13 000 kronor än arbetstagare som inte är arbetskraftsinvandrare. För den senare gruppen är det en jämnare inkomstfördelningskurva och därmed en jämnare fördelning av tjänstgöringsgrader. Liknande mönster syns vid studier av alla arbetskraftsinvandrares inkomster över alla år, det är en större andel arbetskraftsinvandrare som har inkomster strax ovanför 13 000-kronorsnivån.¹⁴⁸ Utredningen har dock inte fått uppgifter om hur anställningsgraden ser ut inom respektive bransch. Under 2020 var det dock endast 142 ansökningar som beviljades där månadsinkomsten skulle vara mellan 13 000 och 14 000 kronor. För dessa såg anställningsgraden ut enligt följande.

¹⁴⁸ RiR 2016:32 s. 73.

Tabell 4.5 Alla beviljade tillstånd med en grundlön mellan 13 000–14 000 kronor under år 2020

Anställningsgrad	Antal
15 procent	1
47–50 procent	35
51–55 procent	8
56–60 procent	29
61–65 procent	32
66–70 procent	3
71–75 procent	1
Ingen procent angiven	33
Totalt	142

Källa: Migrationsverket 2021.

Det saknades anställningsgrad i 33 av fallen. Av de erbjudanden som beviljats och där anställningsgraden framgår är det dock vanligast (35 fall) att anställningsgraden är 47–50 procent när lönen är mellan 13 000–14 000 kronor. Det är dock nästan lika vanligt att anställningsgraden är 61–65 procent (32 fall) eller 56–60 procent (29 fall). Det var bara ett erbjudande som gällde en anställningsgrad under 15 procent och desamma gällde för en anställningsgrad över 71 procent.

4.4.3 Branscher

Problemen med missbruk av systemet för arbetskraftsinvandrare rapporteras inom flera olika branscher. Generellt kan dock sägas att problemen beskrivs som störst inom personalintensiva branscher. De branscher som särskilt pekas ut i kartläggningen är (utan inbördes ordning):

- bygg,
- städ och tvätt (handbilsvättar),
- restaurang,
- skönhet,
- bilverkstäder,

- transportnäringen,
- bemanningsbranschen och
- assistansbranschen.

De fem vanligaste yrken som arbetskraftsinvandrare kom hit för under 2020 var i storleksordning bärplockare och plantörer m.fl., IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl., snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl., skogsarbetare samt ingenjörer och tekniker. Under 2019 var det samma yrken i topp tre, men fjärde vanligaste yrket var då kockar och kallskänkor och civilingenjörsyrken var det femte vanligaste.¹⁴⁹ En lite mer långsiktig analys visar att av antalet kvinnor som invandrade av arbetsmarknads-skäl 2011–2016 och ännu bodde i Sverige 2017 var de fem vanligaste yrkesgrupperna:

- IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl.
- Städare och hemservicepersonal m.fl.
- Skötare, vårdare och personliga assistenter m.fl.
- Civilingenjörsyrken
- Kockar- och kallskänkor

Bland män var det motsvarande fem yrken:

- IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl.
- Kockar- och kallskänkor
- Snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.
- Civilingenjörsyrken
- Städare och hemservicepersonal m.fl.¹⁵⁰

Som regel är det en liten andel av arbetsgivarna som använder systemet för arbetskraftsinvandring inom respektive bransch. Undantag finns bl.a. inom hotell- och restaurangbranschen, inom vilken

¹⁴⁹ Migrationsverkets statistik inhämtad 2021.

¹⁵⁰ SCB (2020), *Kockar och IT-specialister är de vanligaste arbetskraftsinvandrarerna*.

16 procent av arbetsgivarna erbjudit arbete till arbetskraftsinvandrare mellan 2008 och 2015.¹⁵¹

Lönenivåer inom vissa branscher

Utredningen har inte haft tillgång till statistik avseende lönenivåer indelat på branscher. Riksrevisionen har dock bearbetat statistik från Migrationsverkets ärendedatabas (2016) och SCB/Jobbregistret. Genom denna statistik har Riksrevisionen räknat fram arbetskraftsinvandrares genomsnittliga månadsinkomster under 2012–2014 indelat efter Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). Månadsinkomsterna har beräknats med hjälp av tidsmarkeringarna i kontrolluppgifterna och sedan viktats med tillståndstiden då kortare tillståndstid antas öka sannolikheten för mätfel. Det är också viktigt att påpeka att uppgifterna avser åren före 2015. Därefter har Migrationsöverdomstolen konstaterat att för att en ansökan om förlängning av ett arbetstillstånd ska beviljas måste försörjningsvillkoret ha varit uppfyllt under den föregående tillståndspanoden.¹⁵² I december 2017 förtydligades det att Migrationsverket ska göra en helhetsbedömning av om villkoren varit uppfyllda under föregående perioder innan en förlängning kan beviljas.¹⁵³

Av statistiken, som visserligen är för åren 2012–2014, syns att bland anställda inom skönhetsvård, städare, slaktare, bagare, butiks- och kassabiträden, köksbiträden och kockar samt tidningsutdelare var det 20 procent eller fler som hade en lön under försörjningskravet. Detta var även efter det att dessa branscher började kontrolleras särskilt noga. Även bland skogsarbetare och trädgårdsodlare är det runt 20 procent eller fler som inte når upp till en lön om 13 000 kronor men bland dessa antas en stor del utgöras av säsongarbetare varför månadsinkomsterna blir missvisande om de slås ut över ett år. De arbetsgivare som Riksrevisionen har kunnat koppla till arbetskraftsinvandrare med utebliven lön eller lön under försörjningskravet återfinns ofta i de branscher som är föremål för Migrationsverkets särskilda kontroll (se mer nedan om Migrationsverkets särskilda kontroller).

¹⁵¹ Riksrevisionen, Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?, RiR 2016:32, s. 53.

¹⁵² MIG 2015:11 och MIG 2015:20.

¹⁵³ MIG 2017:24 och MIG 2017:25.

Av de arbetsgivare som betalade en arbetskraftsinvandrare under 13 000 kronor var det stora flertalet arbetsgivare som bara anställde en arbetskraftsinvandrare, vilket tyder på att det inte är fråga om ett systematiskt missbruk av reglerna i de allra flesta fallen. Enligt Rikskommissionen är en lön under försörjningskravet eller frånvaro av inkomst i relativt hög utsträckning enstaka fall som är utspridda på många arbetsgivare. Vid en jämförelse av arbetsgivare under åren 2009–2013 framkommer dock att vissa branscher hade en större andel arbetskraftsinvandrare som fått lägre lön än 13 000 kronor i månaden eller att arbetet inte blivit av trots att ett tillstånd har beviljats. Dessa branscher var: personliga och kulturella tjänster (inkluderar skönhetsvård), uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster (inkluderar städ), hotell- och restaurang och byggverksamhet. Inom offentlig förvaltning, tillverkningsindustrin, energi- och miljöbranschen, IT-branschen, samt inom verksamheter med inriktning på juridik, ekonomi, vetenskap, teknik, utbildning, finans, försäkring och fastigheter var detta ovanligare. Av de som hade betalat ut löner under en nivå på 13 000 kronor till fler än hälften av de anställda arbetskraftsinvandrarerna eller inte alls betalat samtliga arbetskraftsinvandrare under två eller flera år fanns 40 procent inom hotell- och restaurang och 16 procent inom uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster. Vidare fanns ytterligare 30 procent inom bygg, handel, personliga tjänster och transport. Alla är branscher som Migrationsverket särskilt kontrollerar.¹⁵⁴

Särskilda utredningsåtgärder inom vissa branscher

Att problemen finns inom vissa branscher är inte en ny upptäckt. Av just denna anledning tillämpar Migrationsverket sedan 2012 särskilda utredningsåtgärder inom vissa branscher. Migrationsverket ska enligt 2 § 1 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket motverka missbruk av reglerna. Myndigheten har också i regleringsbrev från 2011 till 2015 fått i uppdrag att motverka missbruk av regler och att särskilt redovisa insatser för att upptäcka sådant missbruk, bland annat förekomsten av skenanställningar. För

¹⁵⁴ RiR 2016:32 s. 76 ff.

att följa dessa krav och för att komma till rätta med missbruket tillämpas därför särskilda utredningskrav inom följande områden:

- städbranschen,
- hotell- och restaurangbranschen,
- servicebranschen,
- byggbranschen,
- bemanningsbranschen,
- handelsbranschen,
- jord- och skogsbruksbranschen,
- bilverkstadsbranschen,
- personlig assistans och
- nystartade verksamheter inom alla branscher.

För att arbetstillstånd ska beviljas inom dessa branscher måste arbetsgivaren visa följande:

- dokumentation av utbetalda löner och tecknade försäkringar om arbetsgivaren tidigare anställt tredjelandsmedborgare samt redovisning av inbetalda arbetsgivaravgifter,
- en redovisning av hur arbetsgivaren kan garantera löner,
- att sökanden har informerats om de erbjudna anställningsvillkoren och om arbetets art,
- filialregistrering i Sverige i enlighet med lag om utländska filialer m.m. (det gäller enbart företag registrerade i tredje land som bedriver näringsverksamhet i Sverige).

Det ovanstående är en ram för det underlag och de kontroller som Migrationsverket behöver för att bedöma om det rör sig om en verklig anställning. Det finns dock inget krav på att kontrollera all dokumentation som nämns i punktlistan. Om handläggaren utifrån till exempel företagets årsredovisning kan konstatera att det rör sig om en etablerad arbetsgivare som driver löpande och seriös verksamhet, kan det antas att arbetsgivaren kan betala den erbjudna lönen. Om det finns tveksamheter bör en djupare utredning göras. Arbetsgivare

som undantas från utredningskraven i sin helhet är arbetsgivare inom kommun, region och stat samt arbetsgivare där antalet anställda är 50 personer eller fler. Åtgärderna kan dock tillämpas i enskilda ansökningar om det finns skäl att utreda dessa närmare. För koncerner finns ytterligare utredningskrav.¹⁵⁵

Utredningen har fått in information om avslag och bifall i branscher där särskilda utredningskrav tillämpas.

Tabell 4.6 Förstagångsbeslut med särskilda utredningsåtgärder

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Bifall	2322	1319	2426	3217	2483	1576	13 638
Avslag	1608	1807	1954	2019	1779	2055	11 653

Källa: Migrationsverket 2021

Tabell 4.7 Förlängningsbeslut med särskilda utredningsåtgärder

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Bifall	2339	559	2238	2156	1900	1237	10 938
Avslag	467	419	1338	357	220	171	3018

Källa: Migrationsverket 2021

Av uppgifterna framgår att det huvudsakligen var fler bifall än avslag i de fall särskilda utredningsåtgärder använts. Undantag var för förstagångsansökningar under åren 2016 och 2020. Utredningen har därefter jämfört de avslag som gjorts med det totala antalet avslag som görs. Denna jämförelse visade att som minst avslogs 32 procent av alla ansökningar efter att särskilda utredningsåtgärder företagits och som mest avslogs 71 procent av alla ansökningar efter särskilda utredningsåtgärder. Utslaget över alla år och både förstagångs- och förlängningsansökningar var det strax över hälften av alla avslag som genererades efter särskilda utredningsåtgärder.

Tabell 4.8 Andel procent av alla avslag efter särskilda utredningsåtgärder

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Förstagångsansökningar	59 %	66 %	58 %	49 %	50 %	41 %
Förlängningsansökningar	70 %	61 %	71 %	54 %	37 %	34 %

Källa: Migrationsverket 2021

¹⁵⁵ Migrationsverket, *Särskilda utredningskrav för vissa branscher och nystartade verksamheter*, med dnr: 4.15e5e0cb167732de6f716069, den 12 februari 2021.

Utredningen har också jämfört hur många som får bifall när särskilda utredningsåtgärder vidtagits i förhållande till samtliga bifall avseende arbetstillstånd. Siffrorna redovisar alla bifallsbeslut och avser inte personer. En person kan enligt uppgift från Migrationsverket få flera bifallsbeslut. Av dessa siffror ser vi dock att som högst är det runt åtta procent av alla ansökningar som får bifall efter att Migrationsverket vidtagit särskilda utredningsåtgärder när det gäller förstagångsansökningar. Som lägst är det runt fyra procent. När det gäller förlängningsansökningar är det som högst cirka 14 procent som får bifall efter särskild utredning och som lägst runt 4 procent.

Tabell 4.9 Andel procent av alla bifall efter särskilda utredningsåtgärder

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Förstagångsansökningar	8,5 %	5,3 %	7,5 %	7,8 %	5,7 %	4,8 %
Förlängningsansökningar	14,3 %	4,9 %	12,8 %	10,8 %	8,1 %	4,5 %

Källa: Migrationsverket 2021

Avslag på ansökningar inom vissa branscher

Enligt samtal med representanter från Migrationsverket kan det bland de ansökningar som får avslag, i vart fall avseende förlängningsansökningar, finnas personer som blivit utnyttjade under föregående tillståndsperiod. Det är därför relevant att se hur många ansökningar som avslagits på grund av att lönen varit för låg och inom vilka branscher det förekommer. Det ska dock beaktas att en person som inte erbjudits tillräcklig lön under föregående ansökningsperiod ibland kanske inte ansöker om en förlängning, varför denna statistik inte ger någon heltäckande bild av hur situationen ser ut.

Av tabellen nedan framgår antalet avslag av förlängningsansökningar för åren 2019–2020 på grund av att personen inte når upp till kraven avseende viss försörjnings- eller lönenivå. Under 2019 förde Migrationsverket inte statistik över de avslag som var hänförliga till lön under kollektivavtalsnivå. Tabellen avser antalet avslagna ansökningar.

Tabell 4.10 Lägre lön än försörjningskravet eller kollektivavtal/bransch
Avser förlängningsansökningar

	Lön lägre än försörjningskrav	Lön lägre än kollektivavtal/bransch
2019	29	
2020	89	74
2021	25	17

Källa: Migrationsverket 2021

De yrkesgrupper som fick flest avslag på grund av att lönen understeg försörjningskravet var städare och hemservicepersonal m.fl., snabbmatpersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl., kockar och kallskänkor samt skötare, vårdare och personliga assistenter m.fl. När det gäller löner som inte uppgick till kollektivavtalsenlig nivå eller nivå enligt branschpraxis skedde flest avslag för snickare, murare och anläggningsarbetare, städare och hemservicepersonal m.fl., lagerpersonal och transportledare m.fl., kockar och kallskänkor samt snabbmatpersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl. Inom branscherna skönhetsvård, städare, slaktare, bagare, köksbiträden och kockar är det alltså en överrepresentation av personer som fick avslag på ansökningar för att personen inte nådde upp till de krav som ställts avseende lönen och som dessutom enligt statistiken ovan hade en högre andel arbetstagare (20 procent eller fler) som inte tjänade över 13 000 kronor.

Det är också i flera av de branscher som pekas ut som extra problematiska som flest avslag förekommer på grund av misstänkta skenerbudanden och oseriösa arbetsgivare, att arbetsgivaren saknar ekonomisk förmåga och på grund av information som framkommit genom myndighetssamverkan. Migrationsverket ska motverka missbruk, som t.ex. förekomsten av skenanställningar. Vid prövningen av ansökningar om arbetstillstånd är Migrationsverket därför observant på att anställningsavtalet inte är ett s.k. skenavtal. Enligt Migrationsverket bör begreppet skenanställning endast användas i de fall Migrationsverket gör bedömningen att det är sannolikt att ett anställningserbudande har upprättats uteslutande i syfte att möjliggöra för den sökande att beviljas uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige. Omständigheterna i varje enskilt fall blir avgörande för bedömningen av om ett återopat erbjudande om anställning har upprättats i syfte missbruka reglerna om uppehålls- och arbetstillstånd eller inte. Omstän-

digheter som kan beaktas vid bedömningen är bl.a. om det finns en uppenbar diskrepans i kompetens mellan sökandens kvalifikationer och de krav som ställs i annonsen eller på anställningen, om den som sökt tillstånd saknar kännedom om arbetet och anställningsvillkoren, om arbetsgivaren har förekommit i andra ärenden som har bedömts som skenanställningar, om det har lämnats felaktiga uppgifter av betydelse för bedömningen i det aktuella ärendet, om anställningserbjudanden har lämnats till fler personer än vad verksamheten kräver med hänsyn till företagets omsättning och ekonomi, om arbetstagaren har betalat en penningssumma för att få ett anställningserbjudande, om arbetsgivaren och arbetstagaren har bristande kunskap om varandra, till exempel i fråga om namn, medborgarskap, yrkeskvalifikationer och/eller verksamhetsområde samt om arbetsgivaren har en ansträngd ekonomisk situation eller att arbetsgivaren förekommer i flera ärenden under kort tid. Vissa av ovan angivna omständigheter kan också medföra att arbetserbjudandet inte bedöms vara seriöst och/eller att arbetsgivaren inte bedöms ha ekonomiska förutsättningar att uppfylla villkoren i anställningserbjudandet.¹⁵⁶

Tabell 4.11 Avslag på förstagångsansökningar

	Skenanställning eller oseriös arbetsgivare	Arbetsgivare saknar ekonomisk förmåga	Information genom myndighetssamverkan
2020	579	1147	16
2021	139	351	4

Källa: Migrationsverket 2021

När man ser på de fem yrken som genererar flest avslag i samtliga kategorier ovan (misstänkta skenerbjudanden och oseriösa arbetsgivare, att arbetsgivaren saknar ekonomisk förmåga och information som framkommit genom myndighetssamverkan) återfinns dessa i kategorierna snabbmatpersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl, snickare, murare och anläggningsarbetare. Städare och hemservicepersonal m.fl. samt kockar och kallskänkor är överrepresenterade när det gäller misstänkta skenerbjudanden och oseriösa arbetsgivare samt att arbetsgivaren saknar ekonomisk förmåga. Utöver dessa

¹⁵⁶ Migrationsverket, *Rättsutredning om begreppet skenanställning*, med dnr 1.3.4-2018-18814.

förekom också många avslag på ansökningar rörande skötare, vårdare och personliga assistenter då det bedömts vara fråga om en skenanställning eller en oseriös arbetsgivare och för gjutare, svetsare och plåtslagare m.fl. när informationen kommit via myndighetssamverkan. Situationen ser liknande ut även vid avslag på förlängningsansökningar på dessa grunder.¹⁵⁷

4.4.4 Särskilt om personlig assistans

Utredningen har fått i uppdrag att närmare undersöka på vilket sätt och i vilken utsträckning arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk av arbetstillstånd, t.ex. med s.k. cirkeltillstånd där familjemedlemmens uppehållstillstånd är beroende av arbetskraftsinvandrandarens tillstånd samtidigt som arbetskraftsinvandrandarens anställning är beroende av familjemedlemmens rätt att vistas i Sverige och överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas utöver vad utredningen i övrigt kommer att föreslå.¹⁵⁸ Tillvägagångssätten kan variera men förfaranden som förekommer är t.ex. så kallad brukarimport, då en person med funktionsnedsättning ges möjlighet att få uppehållstillstånd i Sverige i syfte att begära assistansersättning för denne. Det förekommer även så kallade pappersassistenter, vilket innebär att en person redovisar tid för utförd assistans men i själva verket inte arbetar som assistent.

Från flera olika aktörer och i olika rapporter framhålls att det finns ett omfattande missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring inom branschen personlig assistans. Det har konstaterats att arbetstillstånd inom personlig assistans systematiskt utnyttjas för ekonomisk vinning snarare än för att tillsätta en vakans bland personalen.¹⁵⁹ Under perioden 2009–2018 fyrdubblades arbetskraftsinvandringen inom assistansområdet.¹⁶⁰ Under perioden 2009–2019 har sammanlagt omkring 5 300 ansökningar om arbetstillstånd som personlig assistent handlagts, avseende cirka 3 000 unika individer. Mellan 2009–2018 låg den generella bifallsfrekvensen på nästan 70 procent. Den har senare sjunkit vilket framgår av tabellen nedan.

¹⁵⁷ Migrationsverkets statistik avseende avslag och bifall inom yrken och branscher.

¹⁵⁸ Dir 2020:8 s. 18.

¹⁵⁹ Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet.

¹⁶⁰ Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet (2019) s. 8.

Tabell 4.12 Beslut om arbetstillstånd som personlig assistent

	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Antal ansökningar	291	272	374	374	348	304
Bifall	115	131	232	247	224	177
Avslag	144	116	122	104	93	106
Övrigt ¹⁶¹	32	25	20	23	31	21

Källa: Migrationsverket 2021

Den generella bifallfrekvensen har alltså sjunkit och avslagsfrekvensen ökat. Under 2019 var avslagsfrekvensen för förstagångsansökningar nära 43 procent inom personlig assistans. Även antalet ansökningar om arbetstillstånd för personlig assistans har sjunkit sedan 2015.

Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande förtydligat hur ansökningar om arbetstillstånd som personliga assistenter ska hanteras. I detta ställningstagande framkommer bl.a. följande. De särskilda utredningskraven gäller bland annat för anställningar inom personlig assistans. Arbetsgivaren ska därför redovisa om denne kan garantera att de erbjudna lönerna betalas ut. Det är sökanden som har bevisbördan för att visa att arbetsgivaren har de ekonomiska förutsättningar som krävs för att uppfylla anställningsvillkoren. Vid ansökan ska Migrationsverket från den sökande begära en kopia av Försäkringskassans beslut eller annat intyg från Försäkringskassan om assistansersättning. Migrationsverket ska också vara observant i fall där den personliga assistentens anställning är beroende av assistansmottagarens rätt att vistas i Sverige. Det kan aktualiseras i situationer där en förälder som ansöker om arbetstillstånd åberopar anställning som personlig assistent åt sina barn som i sin tur ansöker om uppehållstillstånd som anhöriga till arbetstagare enligt 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen (2006:97), UtlF. Under sådana omständigheter kan Migrationsverket ifrågasätta att det finns en sådan anställning som kan ligga till grund för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 UtlL. Migrationsverket kan lämna information till Försäkringskassan om misstankar att assistansersättning meddelats på felaktig grund. Utgångspunkten är dock att det råder sekretess mellan myndigheterna men den kan brytas med stöd av 10 kap. 27 § offentlighet- och sekretesslagen (2009:400), OSL, om det är uppenbart att

¹⁶¹ Exempelvis avskrivna ärenden.

intresset av att uppgifterna lämnas ut har företrädare framför det intresse som sekretessen ska skydda.¹⁶²

När det gäller ansökningar om att bedriva assistans biföll IVO under 2017 mindre än 20 procent av alla tillståndsansökningar och under samma år återkallades 16 beviljade tillstånd.¹⁶³ Under år 2020 stoppade Försäkringskassan utbetalningarna till 6 anordnare.¹⁶⁴ Försäkringskassan bedriver också kontrollverksamhet. År 2020 gjorde Försäkringskassan 1 072 kontrollutredningar inom assistansersättningen. Dessa rörde 322 assistansberättigade och 540 assistenter. Fler återkrav ställdes under 2020 både mot assistansberättigade och assistansanordnare och det genomsnittliga beloppet för återkraven var högre än 2019. Antalet förhindrade felaktiga utbetalningar ökade också under 2020.¹⁶⁵ Inom assistansersättningen gjorde Försäkringskassan 258 polisanmälningar år 2020, vilket kan jämföras med 140 anmälningar år 2019 och 184 år 2018.¹⁶⁶

Enligt beräkningar uppgår assistansbedrägerierna till belopp om flera miljarder årligen och bara år 2019 återkrävdes 144 miljoner kronor inom assistansersättningen. Det finns inte några exakta siffror på hur omfattande problemen är och det gäller även i vilken utsträckning som arbetskraftsinvandrare utnyttjas i detta. Mörkertalen bedöms alltså som stora även här men mellan den 1 januari och den 19 oktober 2020 hade Försäkringskassan ställt återkrav eller begärt skadestånd med drygt 310 miljoner kronor rörande assistansersättning. Enligt Försäkringskassan fortsätter impulserna och anmälningar till myndigheten om felaktigt användande av assistansersättning att öka.¹⁶⁷

4.5 Analys

Utifrån den kartläggning som utredningen har gjort framkommer en någorlunda samstämmig bild av de problem som finns med utnyttjandet av utländsk arbetskraft. Även om källorna varierar så är beskrivningen av problemen i stor utsträckning densamma. Miss-

¹⁶² Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, *Förutsättningar för arbetstillstånd för arbete som personlig assistent*, RS/012/2021.

¹⁶³ SOU 2018:88 s. 563.

¹⁶⁴ Försäkringskassans årsredovisning för 2020 s. 148.

¹⁶⁵ Försäkringskassans årsredovisning för 2020 s. 149.

¹⁶⁶ Försäkringskassans årsredovisning för 2020 s. 177.

¹⁶⁷ Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare s. 14.

bruk och utnyttjande kan, som utredningen konstaterat i kapitel 3, förekomma bland utländska arbetstagare som befinner sig här med olika sorters tillstånd eller helt utan tillstånd. Den statistik som finns avseende brotten människohandel och människoexploatering (se avsnitt 4.4.1) gör inte heller någon åtskillnad på om personen behöver tillstånd eller inte för att vistas här. Av det som Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Arbetsmiljöverket rapporterar angående hur missbruket ser ut framgår dock att det i stor utsträckning handlar om tredjelandsmedborgare som har fått betala för att få ett anställningserbjudande och därefter ett uppehållstillstånd här och att de sedan får betala av sin skuld till arbetsgivaren som tar tillbaka en stor del av lönen. Det är samma beskrivning som också framgår av rapporterna från olika fackförbund, av rapporteringen i media och från Fair Play Bygg. Utifrån detta måste slutsatsen ändå bli att det missbruk som beskrivs inte sällan handlar om arbetskraftsinvandrare som fått sina tillstånd i enlighet med 6 kap. UtlL. En person som avser att vistas här utan tillstånd har som regel ingen anledning att betala en arbetsgivare stora summor för att kunna komma hit. I den följande analysen belyser vi det som framkommit genom kartläggningen och kopplar slutsatser till tillgänglig statistik och övrig litteratur.

I analysen görs en summering och slutsatser dras av det som kommit fram avseende arbetsgivaren (avsnitt 4.5.1), tillvägagångssätten (avsnitt 4.5.2) och de utsatta arbetskraftsinvandrarnas sårbarhet (avsnitt 4.5.3). Därefter följer en analys av de effekter missbruket orsakar (avsnitt 4.5.4) och ett resonemang om en uppskattning av problemets omfattning (avsnitt 4.5.5). Slutligen summeras särskilt vad som kommit fram om lönenivåer och anställningsgrad (avsnitt 4.5.6) samt personlig assistans (avsnitt 4.5.7)

4.5.1 Arbetsgivaren

Utredningen ska kartlägga de fall där systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas. Det är viktigt att poängtera att de problem som har beskrivits i avsnitten ovan inte gäller generellt för det stora flertalet arbetsgivare som anställer arbetskraftsinvandrare. Sedan 2008 fram till 2015 hade cirka 2,5 procent av alla arbetsgivare i Sverige rekryterat, eller försökt rekrytera, minst en arbetskrafts-

invandrare.¹⁶⁸ Det handlar inte heller om arbetsgivare som vid något enstaka tillfälle gjort något fel eller där oklarheter om t.ex. branschpraxis medför att det finns olika uppfattningar om vilken lön som ska betalas. Det som utredningen ska kartlägga och ge förslag kring handlar om personer som för sin egen vinnings skull utnyttjar andra människor och använder systemet med arbetskraftsinvandring på ett bedrägligt sätt. I detta sammanhang konstateras att den bild som framkommer är att det tycks vara samma arbetsgivare som bryter mot flera regler samtidigt på ett systematiskt och organiserat sätt. I en rapport från Riksrevisionen 2016 dras slutsatsen att det endast är ett fåtal arbetsgivare som missbrukar systemet med arbetskraftsinvandring systematiskt.¹⁶⁹ I avsaknad av bättre begrepp och för att slippa missförstånd om vilken roll denne person har kommer dessa personer fortsättningsvis att benämnas arbetsgivare, trots att gärningsmän många gånger hade varit ett bättre begrepp.

Kontakten mellan arbetstagaren och arbetsgivaren etableras ofta redan i arbetstagarens hemland. De aktörer vi har varit i kontakt med rapporterar att det dessutom ofta är så att arbetsgivaren och arbetstagaren har samma ursprung och talar samma språk.¹⁷⁰ Att arbetsgivaren eller förmedlaren talar samma språk eller har ursprung i samma land som arbetstagaren är dock inget märkligt. Tillgång till ett internationellt och socialt kontaktnät som sträcker sig in i det land man vill rekrytera i är en fördel för de som vill använda sig av systemet med arbetskraftsinvandring och antas också spela den största rollen för rekryteringar från utlandet. Sett till alla anställningar av arbetskraftsinvandrare under åren 2009–2013 var det runt 70 procent av de företag som använt systemet som hade en operativ företagsledare med utländsk bakgrund (varav cirka 60 procentenheter själva var utrikes födda). Om den operativa företagsledaren har utländsk bakgrund är det 3,8 procentenheter högre sannolikhet att de anställer en arbetskraftsinvandrare än om den operativa ledningen har svensk bakgrund. Det är också vanligare att företag som redan har en stor andel (75 procent eller fler) arbetskraftsinvandrare anställer ytterligare arbetskraftsinvandrare.¹⁷¹ I en studie från 2017 av

¹⁶⁸ RiR 2016:32 s. 65.

¹⁶⁹ RiR 2016:32 s. 10.

¹⁷⁰ Vogiazides Louisa, och Hedberg, Charlotta, *Människohandel för tvångsarbete och exploatering av arbetskraft i Sverige: Exempel från restaurang- och bärbranscherna*, ADSTRINGO 2014, s. 39.

¹⁷¹ RiR 2016:32 s. 62 och 127.

samtliga nya arbetstillstånd inom restaurang- och städbranschen i Stockholm under 2012 föreföll mer än varannan arbetskraftsinvandrare ha samma nationella/etniska bakgrund som arbetsgivaren i företag med mellan 20–49 anställda. I de allra minsta företagen (1–4 anställda) var tre fjärdedelar av migranterna landsmän med arbetsgivaren. I företag med minst 100 anställda saknades nationell koppling till arbetsgivaren i nästan alla fall. Av studien framkom att av de med arbetstillstånd var det drygt två tredjedelar av migranterna som hade nationell koppling till arbetsgivaren. Slutsatsen drogs att kontakten troligtvis hade etablerats genom nätverk i ursprungslandet.¹⁷²

I rapporten GRUNDEN som gjorts av Regionalt underrättelsecentrum i väst konstaterades att en anledning till de stora problem som uppmärksammades var att släkt eller vänner togs till Sverige som arbetskraft för att de skulle få bättre levnadsvillkor i Sverige än i hemlandet. I de flesta av de företagskluster som granskades i rapporten hade de personer som kommit hit som arbetstagare i ett oseriöst företag bosatt sig antingen hos arbetsgivaren eller hos dennes släkt och vänner. Enligt rapportens slutsatser är det alltså vanligt att arbetstagaren och arbetsgivaren har nära kopplingar till varandra, inte bara genom att de pratar samma språk eller kommer från samma länder. Ett sådant samband har även uppmärksammats av andra aktörer som utredningen varit i kontakt med. Några ytterligare studier, utöver GRUNDEN, kring hur vanligt det är med ett sådant samband har dock inte utredningen tagit del av. Arbetet med rapporten GRUNDEN rörde ett begränsat urval och ett begränsat geografiskt område. Ytterligare studier hade varit nödvändigt för att bekräfta om en nära koppling, utöver ursprung, utgör ett väsentligt inslag i de fall systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas.

Det finns vidare indikationer på att det inte alltid är arbetsgivaren själv som rekryterar arbetstagaren. Ibland förekommer det så kallade förmedlare som på uppdrag av arbetsgivaren eller utan sådan koppling till arbetsgivaren agerar förmedlare av arbete i Sverige och sedan parar ihop arbetstagaren med arbetsgivare.¹⁷³ Inte heller detta förfarande behöver innebära någon form av missbruk. Det kan finnas legitima arbetsförmedlare som tar ut en skälig ersättning för sitt förmedlingsuppdrag. Det som utgör ett stort problem är dock i de

¹⁷² Kjellberg, Anders, och Frödin, Olle, *Arbetskraftsmigration från tredje land i låglöneyrken*, 2017, s. 94.

¹⁷³ Människohandel för tvångsarbete och exploatering av arbetskraft i Sverige: Exempel från restaurang- och bärbranscherna s. 39.

fall den som förmedlar arbetet tar ut en oskälig avgift för detta eller gör anspråk på en del av arbetstagarens lön. Det har framkommit att arbetstagare i vissa fall får betala för sina anställningserbjudande och att förmedlaren då tar en viss del av denna summa.

Det framkommer också att de arbetsgivare som utnyttjar systemet på ett systematiskt och organiserat sätt har god kännedom om de svenska välfärdssystemen och hur myndigheterna arbetar. Det är inte heller helt ovanligt att sådana arbetsgivare har närmare kontakter med den organiserade brottsligheten. Vid Polismyndighetens genomgång av ett antal fall inom samverkan för den grova organiserade brottsligheten framkom att vissa arbetsgivare, som anställt arbetskraftsinvandrare, också förekom i brotts- eller misstankeregistret. Det förekom också att arbetsgivaren själv inte deklarerade någon inkomst men ändå hade flertalet arbetskraftsinvandrare anställda. Det ska dock nämnas att det inte alltid har varit den faktiska arbetsgivaren som stått för uppläggen, utan det har kommit rapporter om att det i vissa fall funnits mellanchefer som styr exempelvis inkasseringen av pengarna. Huruvida detta skett med arbetsgivarens kännedom eller inte framgår inte.

4.5.2 Tillvägagångssätten

Generellt och av samtliga aktörer beskrivs det som ett av huvudproblemen att de tillstånd och de handlingar som arbetskraftsinvandraren visar upp är äkta men innehåller felaktiga uppgifter. Det kan till exempel handla om anställningserbjudande med villkor som båda parter är införstådda med inte kommer infrias eller så kommer något arbete inte utföras för den arbetsgivaren överhuvudtaget. Vid avstämningar mot register, utdrag från olika myndigheter, i anställningsavtal och i anställningserbjudande framgår alltså uppgifter som visar att arbetskraftsinvandraren uppfyller alla krav som ställs. Omfattande upplägg förekommer för att dölja hur det ser ut i verkligheten. Dessa upplägg innefattar ofta en hantering av pengar utanför det reguljära banksystemet eller att arbetsgivaren helt enkelt har tagit kontroll över arbetstagarens bankkonton, bank-ID och uppgifter som samordningsnummer. Från flera olika källor framkommer att arbetskraftsinvandrare ofta får en lägre lön än vad som framgår av anställningsavtalet och arbetar under sämre förhållanden

än inhemsk arbetskraft. Båda parter kan ibland ha ett intresse av att samverka för att upprätthålla anställningsförhållandet. Arbetsgivaren har en möjlighet att utnyttja den anställde på ett otillbörligt sätt t.ex. få billig arbetskraft, medan den anställde genom anställningsförhållandet kan nå målet att bosätta sig i Sverige och i förlängningen få tillgång till det svenska välfärdssystemet.¹⁷⁴

Ett problem som uppmärksammats är upplägg där arbetskraftsinvandringen får betala för att få ett anställningserbjudande och sedermera ett arbetstillstånd. Ibland får arbetstagaren börja med att betala en summa redan i hemlandet och sedan får arbetstagaren erlægga resterande del vid ankomst till Sverige. Att få ett anställningserbjudande rapporteras kosta allt ifrån 30 000 kronor och uppåt. Att sedan fullfölja processen till ett arbetstillstånd kan innebära att arbetskraftsinvandringen får betala så mycket som 500 000 kronor. Inte sällan konstrueras kostnaden för tillståndet som en skuld till arbetsgivaren som arbetstagaren under sin vistelse ska betala tillbaka. Upplägg rapporteras där arbetstagaren får ett lån från sin arbetsgivare som de återbetalar genom att exempelvis arbeta för lägre lön. Ibland sker detta upplägg utan att arbetstagaren vet om att så kommer ske i förväg. Först när denne anländer börjar arbetsgivaren kräva tillbaka lön i kontanta medel.¹⁷⁵ Genom ett sådant upplägg blir lönen i praktiken mycket lägre än den som uppgetts dels till Migrationsverket, dels i anställningsavtalet.¹⁷⁶

Åklagarmyndigheten beskriver att uppläggen är svåra att kartlägga då de ekonomiska transaktionerna ofta har skett i flera led, utanför det reguljära banksystemet och/eller till konton i utlandet. Det nämns också som en av anledningarna till att det blir så få fällande domar när det gäller människoexploatering att det inte går att visa att arbetstagaren har fått betala tillbaka del av lönen. Detta förfarande beskrivs av flera myndigheter och andra aktörer som ett mycket vanligt förekommande tillvägagångssätt bland de arbetsgivare som missbrukar systemet med arbetskraftsinvandring.

¹⁷⁴ Utöver kartläggningen se bl.a. Emilsson, Henrik, & Irastorza, Nahikari, *30 percent lower income – A follow-up of the Swedish 2008 labour migration reform*, Malmö universitet 2019, s. 19.

¹⁷⁵ Utöver kartläggningen se bl.a. Människohandel för tvångsarbete och exploatering av arbetskraft i Sverige: Exempel från restaurang- och bärbranscherna, s. 40.

¹⁷⁶ Se bl.a. Calleman, Catharina, och Herzfeld Olsson, Petra, *Arbetskraft från hela världen*, Delmi 2015:9, s. 52.

Det förekommer också att det utlovade arbetet inte finns när arbetstagaren anländer till Sverige.¹⁷⁷ Arbetstagaren befinner sig då i en väldigt utsatt situation och risken för att arbetskraftsinvandrarerna accepterar ännu sämre villkor ökar. Riksrevisionen gjorde under 2015 beräkningen att ett av tjugo tillstånd till folkbokförda arbetskraftsinvandrarer utgjorde ett skenarbetserbjudande, det vill säga antingen ett erbjudande som arbetstagaren tror ska leda till arbete eller ett erbjudande där båda parter är införstådda med att så inte är fallet. Flera av dessa personer antas dock vara personer som söker asyl vid ankomsten i stället för att arbeta eller som arbetar inom en koncern och kan antas få lön från utlandet.¹⁷⁸

I rapporten GRUNDEN rapporteras att företag konsekvent används i syfte att kringgå reglerna och att flera av de som anställer arbetstagare egentligen inte har ekonomiska resurser att anställa personal. Av de undersökta företagen i rapporten konstaterades att minst hälften av de företag som genomlysts inte hade bedrivit någon verksamhet. Trots detta kunde företagen anställa personal med arbetstillstånd, i vissa fall genom tillskott av kapital från utlandet. Av tillgängliga kontoutdrag framgår att arbetstagaren tagit ut stor del av lönen och antingen genom swish eller överföringar betalat tillbaka lönen eller del av den till företagsledaren eller denne närstående person. Det framgick också att flera av de undersökta företagen i rapporten hade anställt arbetskraft med deltidsanställningar av oförklarliga skäl. Enligt rapporten kan det vara gynnsamt för den som har förmedling av arbets- och uppehållstillstånd som sin affärsidé att anställa flera personer på deltid i stället för färre på heltid. I ett kluster som undersöktes hade de anställdas löner ökat markant precis innan företaget gick i konkurs eller anställningen upphörde. Liknande modus fanns inom andra företagskluster.

När arbetstagarna väl är i landet och har påbörjat sitt arbete rapporteras om att arbetskraftsinvandrarerna utnyttjas på så sätt att de arbetar till en mycket låg lön, långa dagar och ibland utan ledighet samt i de fall arbetsgivaren tillhandahåller och tar betalt för en bostad är dessa boendeförhållande och/eller kostnaderna för dessa oskäliga. I vissa fall är utnyttjandet så allvarligt att det kan betraktas som människoexploatering.

¹⁷⁷ Se bl.a. avsnitt 4.2–4.3 och Människohandel för tvångsarbete och exploatering av arbetskraft i Sverige: Exempel från restaurang- och bärbranscherna s. 41.

¹⁷⁸ RiR 2016:32 s. 9 och 67.

4.5.3 Utsatta arbetskraftsinvandrares sårbarhet

När det gäller arbetskraftsinvandrare som utnyttjas på arbetsmarknaden är det som framhållits tidigare ett stort problem att det är så få utsatta arbetskraftsinvandrare som rapporterar eller anmäler detta till myndigheter eller andra aktörer. De aktörer som varit i kontakt med utsatta arbetskraftsinvandrare rapporterar att dessa personer kan ha dålig kunskap om sina rättigheter och är beroende av sin arbetsgivare på det sättet att de riskerar att bli av med arbetet om de uttrycker sig kritiskt eller försöker få någon förändring till stånd. Eftersom arbetstillståndet också är kopplat till arbetsgivaren så riskerar arbetstagaren att hamna i en beroendeställning gentemot arbetsgivaren och lättare bli utnyttjad för att få och/eller behålla arbetstillståndet. Vissa kan vara rädda för arbetsgivaren som ofta också har kontakter i deras hemländer, vilket gör att de känner en rädsla för att de själva eller någon i deras närhet ska bli utsatta även om de återvänder hem. Offren kontrolleras genom exempelvis hot om våld eller genom att de fråntas sina passhandlingar eller sätts i skuld till dem som organiserar verksamheten men de är många gånger fria att röra sig ute i samhället. Personerna blir särskilt utsatta eftersom de inte kan språket och inte känner till de regler som gäller för arbetsmarknaden.¹⁷⁹ De ser sig inte heller alltid som offer för exempelvis människoexploatering eller upplever att de har oskälig lön eller orimliga arbetsvillkor i övrigt. Många gånger har de redan innan ankomsten till Sverige varit införstådda med att villkoren kommer vara sämre än det som uppgetts för Migrationsverket. När de själva inte ser sig som offer blir det svårt att upptäcka vad de är utsatta för, eftersom de då själva inte medverkar till någon som helst utredning.

Av de som ändå ser sig själva som utsatta har många uppgett att de inte vet vart de ska vända sig om de får problem. De kan ha ett misstroende mot myndigheter sedan tidigare och många vill inte vända sig till Polismyndigheten eller Migrationsverket av rädsla för vad som kan hända då med exempelvis deras tillstånd. Har de vänt sig till ett fackförbund kan de ha blivit nekade hjälp med hänvisning till den tre månaders karenstid som vissa fackförbund använder sig av. Dessa personer är sällan medlemmar i något fackförbund och flera förbund rapporterar också om stora svårigheter att organisera

¹⁷⁹Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 21.

dem. Den fackliga anslutningsgraden bland utrikesfödda har enligt tillgänglig statistik sjunkit till att ligga på omkring 51 procent under år 2019. Under 2006 var organisationsgraden 77 procent. Nedan följer en tabell över skillnaderna i facklig anslutningsgrad mellan inrikes- och utrikesfödda inom vissa yrken under 2019. Även om gruppen utrikes födda är betydligt större än gruppen arbetskraftsinvandrare med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL vittnar aktörer i utredningen om att samma tendens finns för den gruppen specifikt.

Tabell 4.13 Skillnad i facklig anslutningsgrad mellan inrikes och utrikes födda år 2019¹⁸⁰

Kategori	Inrikes födda	Utrikes födda
Lagerpersonal och transportledare	71–77 procent	53–63 procent
Städare, hemservicepersonal m.fl.	60 procent	40–45 procent
Köks- och restaurangbiträden	41–47 procent	26–35 procent
Taxiförare	45 procent	31–36 procent
Byggnadsarbetare ¹⁸¹	70 procent	42–51 procent

Den låga anslutningsgraden framhålls som allvarlig av flera skäl, bl.a. på grund av det som framförts ovan om att utländsk arbetskraft kan ha en svagare anknytning till den svenska arbetsmarknaden och jämförelsevis mindre kunskaper om arbetsmarknaden.¹⁸² De aktörer som utredningen har fått uppgifter ifrån uppger att utländsk arbetskraft inte alltid har råd med medlemsavgiften eller kan vara rädd för vad arbetsgivaren skulle göra om de organiserade sig. Av uppgifter från vissa fackförbund framkommer också att de hellre för talan om otillåtet avsked i stället för exempelvis brott mot lagar och avtal, eftersom en tvist om avsked är lättare att driva.

¹⁸⁰ Kjellberg, Anders, *Den svenska modellen i en oviss tid – Fack, arbetsgivare och kollektivavtal på en föränderlig arbetsmarknad*, Lunds universitet., 2020, s. 51 ff.

¹⁸¹ Snickare, murare, anläggningsarbetare

¹⁸² Den svenska modellen i en oviss tid – Fack, arbetsgivare och kollektivavtal på en föränderlig arbetsmarknad s. 17.

4.5.4 Generella effekter

Av utredningens kartläggning framkommer en bild av en dold del av den svenska arbetsmarknaden. På denna del av arbetsmarknaden utnyttjas människor och sätts i beroendeställning till sin arbetsgivare. Många vittnar om att arbetstagarna tvingas att arbeta, och ibland också bo, under oacceptabla förhållanden. Det förekommer att arbetskraftsinvandrare är satta i skuld redan när de anländer till Sverige och för att betala av skulden tvingas de arbeta för väldigt låga inkomster. Många gånger är de också beredda att utstå mycket och arbeta under orimliga villkor, eftersom de kanske kommer från svåra förhållanden i sina hemländer och efter ett tag kan få möjligheten till permanent bosättning i Sverige. Även i de fall utnyttjandet inte når upp till vad som skulle kvalificeras som människoexploatering framkommer flera vittnesmål och rapporter om människor som utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden.

Oavsett om det är fråga om människoexploatering eller arbete till för låga löner i förhållande till de nivåer som ska gälla på svensk arbetsmarknad, arbetstider som går utöver den lagstiftning som finns eller är fråga om annat utnyttjande är det ytterst viktigt att komma till rätta med problemen. Det framkommer att utnyttjandet är systematiskt men att det snarare är ett fåtal kriminella aktörer som missbrukar systemet än ett utbrett missbruk hos flera arbetsgivare. Missbruket utgör ett hot mot den sunda konkurrensen i alla de branscher där detta förekommer. Oavsett vilken bransch det handlar om så snedvrids konkurrensen när systemet utnyttjas. Företag som följer reglerna får svårare att överleva utan att själva göra avkall på efterlevnaden av reglerna.

När människor kommer till Sverige med arbets- och uppehållstillstånd där anställningen upphör när arbetet inte längre behövs för möjligheten att få stanna i Sverige, finns det en risk för att dessa i stället blir en del av den ökande andelen av lågutbildade arbetslösa. På så sätt bildas en ond cirkel av att människor kommer till Sverige med arbetstillstånd som aldrig var tänkta att lösa kompetensförsörjningen på den svenska arbetsmarknaden. I stället bidrar de till ett växande samhällsproblem.

Ekobrottsmyndigheten m.fl. rapporterar också att de medel som frigörs när arbetsgivaren tar tillbaka stora delar av den redovisade lönen i kontanter inte sällan används i annan brottslig verksamhet

och i vissa fall används för att finansiera terrorism. Den organiserade brottsligheten finansieras till viss del av de upplägg som utredningen beskrivit och Ekobrottsmyndigheten anger att missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring är ett av de enskilt största brottsområdena inom grov ekonomisk brottslighet. Detta är självklart ett stort problem för samhället i stort och i flera fall utnyttjas också det svenska välfärdssystemet för enskilda individers brottsliga och bedrägliga handlande. I förlängningen kan det undergräva tilltron till det svenska samhällssystemet.

4.5.5 Utredningens uppskattning av problemets omfattning

Alla som kommer i kontakt med offer för missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring rapporterar om hur svårt det är att få fram data kring omfattningen. Det är svårt att upptäcka brottsligheten och det är sällan den anmäls. Att dra några säkra slutsatser eller att presentera några beräkningar är därför inte möjligt. Vissa uppgifter finns ändå som har redovisats i avsnitt 4.4.1. Nedan följer därför en sammanställning av de uppgifter som framkommit avseende problemets omfattning.

Polismyndigheten fick under 2019 in 42 anmälda fall av människohandel för tvångsarbete och 42 fall av människoexploatering. Tillsammans utgör de 84 fall av potentiellt missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring. Ett stort problem med denna typ av missbruk är dock att den sällan anmäls. Offren ser sig kanske inte som offer och om de gör det är de ofta rädda eller i beroendeförhållande till dem som utnyttjar dem. Det går därför inte att använda endast de fall som anmäls till Polismyndigheten som referens. Till detta kommer att Polismyndigheten exempelvis rapporterat att de fått in uppgifter från personer som uppger sig ha fått betala stora summor till arbetsgivaren för sina anställningserbjudanden och möjlighet till arbetstillstånd. Detta förfarande har oftast inte lett till någon åtgärd hos Polismyndigheten om det inte gått att hänföra det till ett annat brott exempelvis människoexploatering, bedrägeri eller ocker. Det samma gäller de fall där arbetstagarna varit införstådd med vad som skulle ske, i dessa fall har inte människoexploateringsbrottet kunnat användas då det saknats ett otillbörligt utnyttjande.

Migrationsverket har också bistått utredningen med siffror över fall där systemet med arbetskraftsinvandring kan ha missbrukats. För år 2019 rapporterade Migrationsverket 179 fall av otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden, 59 fall som avsåg andra ändamål och 86 fall där det var ett oklart ändamål. Av de som benämns som andra ändamål rör flertalet avlägsnande av organ, krigstjänst eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatta.¹⁸³ De siffror som rör annat ändamål är därför inte relevanta för en eventuell uppskattning av problemets omfattning. Det kan däremot kategorin oklart ändamål vara. Denna kategori består av fall där Migrationsverket inte kan identifiera vilket av ovanstående område det rör sig om. Enligt information från Migrationsverket kan dessa fall även handla om människoexploatering eller annat utnyttjande på arbetsmarknaden. Det ska påpekas att Migrationsverkets siffror inte enbart avser personer med tillstånd enligt 6 kap. UtlL, utan även personer som befunnit sig här illegalt kan ingå. Den största delen av de rapporterade fallen förekommer dessutom inom asylprocessen enligt Migrationsverket. Samtliga fall behöver alltså inte vara missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring. Detta gör att antalet fall av missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring, enligt den definition utredningen har att beakta, kan vara färre än de fall som Migrationsverket rapporterat. Till detta kommer dock att Migrationsverket även i ett antal fall avslår förlängningsansökningar för att lönerna eller villkoren inte har uppfyllt de krav som ställs enligt utlänningslagen. Enligt representanter från Migrationsverket är det mycket troligt att vissa av dessa avslag kan gälla personer som varit utsatta för otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden. Det ska också noteras att många som arbetat under undermåliga anställningsvillkor aldrig ansöker om förlängning. Det finns indikationer på att förlängningsansökningar är färre i de branscher där utnyttjandet är som störst, vilket också gör att villkoren då aldrig granskas i efterhand.¹⁸⁴ Inte heller de siffror som finns om avslag på grund av att lönen inte når upp till försörjningskravsnivån eller kollektivavtalsenlig nivå visar därför någon samlad bild. Det kan alltså finnas fler fall av missbruk på arbetsmarknaden än de som ingår i Migrationsverkets siffror över misstänkta fall.

¹⁸³ Tiggeri, hantering/försäljning av narkotika, beställda stölder och annan gängrelaterad kriminalitet

¹⁸⁴ RiR 2016:32 s. 44.

Samtliga myndigheter och flertalet aktörer uppger dessutom samstämmigt att den största delen av missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring aldrig kommer till myndigheternas kännedom. Problemen beskrivs som omfattande och utbredda. Dessutom framhålls att det är mindre troligt att upptäcka fall av missbruk vid enskilda inspektioner och att den enskilde sällan berättar om missbruket. Det krävs omfattande utredning för att hitta de utsatta. De samverkansuppdrag som hitintills pågått har, enligt de medverkande, varit framgångsrika. Aktörerna framhåller dock att de bedömer att fler fall kommer uppdagas framöver när formerna för samverkan har utvecklats än mer och kunskapen om dessa brott ökat. Utredningen gör därför bedömningen att antalet personer som utsatts för missbruk sannolikt är betydligt fler än vad som framgår av den statistik som utredningen har fått. Riksrevisionen gjorde under 2015 exempelvis uppskattningen att så många som ett av tjugo, dvs. 5 procent, av alla tillstånd till folkbokförda arbetskraftsinvandrare utgjorde ett skenarbetserbjudande, antingen ett erbjudande som arbetstagaren tror ska leda till arbete eller ett erbjudande där båda parter är införstådda med att så inte är fallet. Denna siffra omfattar dock flera fall av utlänningar som söker asyl och personer inom koncerner. Detta är personer som ligger utanför ramen för vår utredning men bland de fall som Riksrevisionen analyserat finns också personer som fått tillstånd enligt 6 kap. UtL.

Utredningens uppdrag har varit att kartlägga missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring för de personer som omfattas av 6 kap. 2 § första stycket UtL. Inga siffror, uppskattningar eller beräkningar har uteslutande rört denna grupp av arbetstagare. Inte heller de rapporter, vittnesmål eller redogörelser utredningen har fått del av kan sägas avse endast denna grupp. Vidare har det av utredningens kartläggning kommit fram att missbruket kan gälla personer som utsätts för människoexploatering, arbetar till en allt för låg lön, arbetar långa dagar ibland utan ledighet, får betala tillbaka del av sin lön och fall där arbetstagaren har fått betala arbetsgivaren för att få ett arbetstillstånd. Inte heller har det gått att få fram uppgifter eller statistik grupperade efter dessa olika förfaranden eller förfaranden som enbart innehåller dessa former av utnyttjande. Utredningen avstår därför från att kvantifiera problemets omfattning genom att ange någon siffra eller procentsats. Det konstateras dock att problemen är betydande och mycket allvarliga. Omfatt-

ningen av problemen framgår delvis genom de siffror Polismyndigheten och Migrationsverket rapporterat men också genom de uppgifter om avslag på förlängningsansökningar som redovisats och Riksrevisionens beräkningar samt genom de rapporter som utredningen tagit del av och de uppgifter som myndigheterna i kartläggningen vittnat om. Även om gruppen arbetstagare med arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL många gånger inte kunnat särskiljas från andra arbetstagare anser utredningen att det finns stöd för bedömningen att problemen finns också inom denna grupp.

Under 2019 var det totalt 21 950 arbetstillstånd som beviljades avseende förstagångsansökningar och ytterligare cirka 10 000 ansökningar för förlängningar. Sannolikt förekommer problemen både för arbetskraftsinvandrare som har ett förstagångstillstånd och ett förlängningstillstånd. Även om det inte går att ange hur stor andel av dessa som kan ha utsatts för missbruk av något slag kan det ändå konstateras att det är flera av dem som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. UtIL som kan ha hamnat eller riskerar att hamna i en situation där de får arbeta till orimliga anställningsvillkor, betala tillbaka delar av sin lön, få sina identiteter utnyttjade i brottsupplägg eller utstå andra allvarliga kränkningar av sina rättigheter. Att det är få fällande domar är problematiskt eftersom förövarna aldrig blir lagförda, vilket skapar en misstro till systemet och vinsterna med att utnyttja arbetstagare anses överväga riskerna med att göra detta. Det talar för att problemen kommer att fortsätta i åtminstone samma omfattning om ingenting görs.

4.5.6 Särskilt om lönenivåer och anställningsgrad

Som framgår av avsnitt 4.4.2 var den vanligaste månadsinkomsten under åren 2019–2020 för dem som ingick i statistiken 25 000 kronor eller mer. Drygt 87 procent av alla tjänade mer än 20 000 kronor per månad. Ytterligare 5 procent tjänar mellan 17 000–19 999 kronor per månad. Det stora flertalet, drygt 92 procent, tjänar alltså från 17 000 kronor i månaden och uppåt. Cirka 3,5 procent tjänade mellan 13 000–16 999 kronor per månad och ytterligare cirka 4 procent tjänade under 12 999 kronor per månad. Av dessa finns det troligtvis naturliga förklaringar i flertalet fall till varför lönen varit så låg, som t.ex. sjukskrivning, föräldraledighet, spårbyte, koncernanställning

eller utflytt. Generellt har löneläget sett relativt likande ut under perioden 2017–2020.

Av sammanställningen från Migrationsverket avseende de med en lön om högst 25 000 kronor framgår att 15 961 sådana ansökningar har beviljats under de senaste tio åren. De utgör alltså i snitt uppskattningsvis tio procent av alla tillstånd under 2020 och 7 procent under 2019.¹⁸⁵ Eftersom utredningen inte har fått uppgifter per år kan felmarginalen på dessa uppgifter dock vara stor. När det gäller lönenivåer är flera ansökningar också från tiden innan Migrationsöverdomstolens nya praxis där lönenivåerna alltså kunde vara lägre.

Av de beviljade tillstånden den senaste tioårsperioden där lönen var högst 25 000 kronor har drygt 60 procent beviljats ett arbetstillstånd med en tjänstgöringsgrad på mer än 70 procent av heltid. 30 procent har gällt deltidsanställningar som omfattar mellan 51–70 procent och 10 procent en anställningsgrad om 50 procent eller mindre. Detta gäller för både förstagångs- och förlängningsansökningar. Allra vanligast var en anställningsgrad om 75 procent. Av dem som beviljades tillstånd med en anställningsgrad om 75 procent var en lön mellan 16 000–18 999 kronor i månaden det mest förekommande. Under 2020 var det 142 personer som beviljades tillstånd och där den erbjudna månadslönen låg mellan 13 000–14 000 kronor. Sett under hela tioårsperioden var det flest till antal både avseende förstagångs- och förlängningsansökningar som tjänade mellan 20 000–25 000 kronor. Löneläget var jämnt fördelat från 13 000 kronor upp till 18 999 kronor. Cirka 30 procent av alla erbjöds en lön mellan 13 000–15 999 kronor i månaden och 25 procent erbjöds en lön mellan 16 000–17 999 kronor. Mellan 31–34 procent erbjöds en lön över 18 000 kronor.

Det är alltså inte en majoritet av alla med beviljade tillstånd som har en väldigt låg lön eller arbetar deltid. Att så många har haft redovisade månadslöner på minst 16 000 kronor kan också bekräfta vad som tidigare anförts att det inte är de redovisade inkomsterna som är problematiska utan snarare att vissa arbetskraftsinvandrare i praktiken inte får behålla den lön som de redovisar. När det gäller tjänstgöringsgraden kan konstateras att de flesta som söker tillstånd för en

¹⁸⁵ Detta är en uppskattning där vi delat antalet totala ansökningar på tio, för att få fram ett snitt per år. Detta ta har sedan jämförts med Migrationsverkets statistik avseende ansökningar per år.

deltidsanställning ska arbeta minst 70 procent. Majoriteten av dessa beviljas arbetstillstånd med en tjänstgöringsgrad om 75 procent.

4.5.7 Särskilt om personlig assistans

Av rapporterna och av vad som framkommit i samtal med de aktörer som arbetar med branschen personlig assistans kan slutsatsen dras att det finns stora problem inom personlig assistans. Såväl migration på oriktiga grunder som exploatering och människohandel har identifierats kopplat till assistansbranschen. Kännetecknande för utnyttjandet av systemen är även här att lönerna betalas på ett korrekt sätt till assistenten men denne måste sedan betala tillbaka en stor summa till anordnaren och/eller till brukaren. I detta upplägg blir nyanlända särskilt utsatta och kan under hot om att annars behöva lämna landet tvingas arbeta under dessa premisser. Det skapar också en osund konkurrens bland assistansanordnare. Slås de seriösa verksamheterna ut är brukarna helt i händerna på oseriösa och kriminella aktörer. Enligt Nuc uppgår assistansbedrägerierna till belopp om flera miljarder årligen. Det rapporteras också om att bolag som tidigare utfört assistans i stället har börjat med kommunala tjänster, som t.ex. hemtjänst. Detta för att kontrollen av utförare när det gäller kommunala tjänster bedöms vara mindre utvecklad. Därmed kan arbetstillstånd komma att utnyttjas även i andra vård- och omsorgsverksamheter.

Många aktörer efterfrågar utökade, förbättrade och mer riktade kontroller hos Migrationsverket. Det framhålls att riktade kontroller mot de arbetsgivare där störst risker för missbruk finns skulle gynna effektiviteten vid tillståndsprövningen generellt. Assistenterna anställs också ofta utan intervju eller närmare kontroller, vilket enligt IVO inte kan anses vara till brukarens bästa. Kvalitén på insatsen riskeras om den enskilde får assistans av någon som inte kan språket eller har kunskap om den enskildes funktionshinder. Det kan också vara svårt att få fram uppgifter om assistenten begått brott i utlandet. IVO har sett fall där assistenten har ett kriminellt förflutet men ändå fått anställning som personlig assistent trots att detta har varit olämpligt. Det behövs också bättre kontroller av tredjelandsmedborgare så att de inte är lagförda för brott, inte minst om de ska arbeta med barn.

Den genomsnittliga lönen för assistenter är cirka 28 000 kronor.¹⁸⁶ Enligt Nuc kan lönenivån vara en del av problemet eftersom det inte finns många andra yrken där en tredjelandsmedborgare utan utbildning, erfarenhet eller språkkunskaper kan få en sådan lön. Dessa omständigheter skulle kunna öka incitamenten att utnyttja systemet inom just denna bransch. Flera aktörer har påpekat att yrket personlig assistent borde ses över och det borde ställas högre krav på kompetens än de allmänna råd som i dag finns.

I januari 2020 överlämnades betänkandet Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor.¹⁸⁷ Betänkandet handlar till stor del om hur arbetsförhållandena ser ut för personliga assistenter i Sverige och hur förhållandena ska kunna bli bättre. Bland annat identifieras tre huvudsakliga utmaningar för att säkerställa goda arbetsförhållanden för personliga assistenter och samtidigt trygga assistansanvändarnas självbestämmande. Det handlar om att ge tryggare anställningsvillkor, utveckla arbetsmiljöarbetet och minska osäkerheten om arbetsuppgifter. Ett förslag som framförs i betänkandet är bl.a. att det införs ett krav i LSS på att erbjuda assistenter kollektivavtalsliknade villkor för att få anordna personlig assistans. Ett sådant krav skulle göra det svårare att ha som affärsidé att anställa assistenter med dåliga villkor i syfte att uppnå hög lönsamhet. Genom att införa detta krav säkerställer staten dessutom att den som arbetar som personlig assistent är försäkrad på arbetet och att arbetsgivaren betalar in till en tjänstepension.¹⁸⁸

Nuc har i sin rapport Olle bl.a. framhållit att rådande lagar och regler kring brottsproblematiken behöver ses över samt att åtgärder kan behöva vidtas för att stärka samverkan och kontroll hos alla berörda myndigheter. IVO har framfört att ett utökat samarbete mellan IVO, Försäkringskassan, kommunerna, Polismyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket skulle ha en positiv effekt, bland annat på grund av att de oseriösa verksamheterna använder sig av allt mer systematiska metoder som oftast berör flera myndigheter samtidigt. Försäkringskassan påpekar att endast ett urval av alla deras ärenden där de upptäcker oegentligheter anmäls till IVO, vilket gör att den myndigheten inte får all information som den kanske hade behövt. Ett förslag i denna del är att exempelvis utvidga lagen om

¹⁸⁶ SCB 2021.

¹⁸⁷ SOU 2020:1, *Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor*.

¹⁸⁸ SOU 2020:1, *Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor*, s. 20 ff.

underrättelseskyldighet till att även omfatta myndigheter som fattar beslut om tillstånd. Denna informationsskyldighet skulle då träffa Migrationsverket i sin verksamhet när de fattar beslut om arbetstillstånd och IVO när det gäller tillstånd att bedriva vissa verksamheter. Efter en framställan från IVO har en sekretessbrytande bestämmelse gentemot Skatteverket införts som trädde ikraft den 1 augusti 2021.¹⁸⁹ IVO har dessutom föreslagit att det i utlänningslagen bör införas en skyldighet för Migrationsverket att till IVO anmäla avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter. Mot bakgrund av att det finns tecken på att arbetstillstånd kan komma att utnyttjas även i andra vård- och omsorgsverksamheter bör Migrationsverkets anmälningsplikt till IVO omfatta samtliga tillståndspliktiga verksamheter enligt LSS och SoL.

Andra problem som har framhållits är att det är svårt att åtala eller komma åt brottsligheten inom personlig assistans. Försäkringskassan polisanmäler dock allt fler fall av misstänkt assistansfusk och ett stort mål avgjordes i Göteborgs tingsrätt i augusti 2021. Göteborgs tingsrätt dömde då 18 personer, med kopplingar till ett assistansbolag, för grova bedrägerier och grova bidragsbrott mot Försäkringskassan och Göteborgs stad. Tingsrätten ansåg det bevisat att tilltalade, tillsammans och i samförstånd med varandra och med hjälp av ett assistansbolag, hade begått grova bedrägerier och grova bidragsbrott mot Försäkringskassan och Göteborgs stad. Medgärningsmän var s.k. pappersassistenter som inte utförde något assistansarbete i verklig mening och som lämnade tillbaka utbetalade löner till huvudmännen. För en av brukarna har assistansersättningen använts till att ordna anställning och försörjning för flera familjemedlemmar. Dessa familjemedlemmar har också dömts för grova bedrägerier och grova bidragsbrott mot Försäkringskassan. Brottsligheten pågick enligt tingsrätten under åren 2012–2020 och mer än 40 miljoner kronor har utbetalats från Försäkringskassan och Göteborgs stad för fyra brukare. Brotten har, i huvudsak, gått till på det sättet att brukarna har överdrivit sina behov och därigenom vilselett Göteborgs stad eller Försäkringskassan att bevilja dem ersättning för personlig assistans, trots att de inte haft behov av den. Den assistansersättning som sedan betalats ut har i stället använts till

¹⁸⁹ 8 i § förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

huvudmännens levnadskostnader, konsumtion och privata investeringar. En mindre del har också gått till medgärningsmän och till löner till en del av de personer som uppträtt som assistenter men som utfört andra arbetsuppgifter än sådana som omfattas av rätten till personlig assistans. Av de 22 som var åtalade i målet dömdes 14 till fängelse i mellan tio månader till sju år och sex månader. Fyra dömdes till villkorlig dom och böter och fyra frikändes. De dömda ska även betala stora belopp i skadestånd till Försäkringskassan och Göteborgs stad. Som exempel ålades en tilltalad att, solidariskt med vissa övriga tilltalade, betala skadestånd till Försäkringskassan om drygt 29 000 000 kronor och till Göteborgs stads om drygt 12 500 000 kronor. Flera av de tilltalade meddelades också näringsförbud enligt lagen om näringsförbud under en tid av 10 år räknat från det att beslutet vunnit laga kraft. Ett assistansbolag ålades också företagsbot med 8 000 000 kronor.¹⁹⁰ Domen är överklagad.

¹⁹⁰ Göteborgs tingsrätts dom den 12 augusti 2021 med mål nr B 4178-21 och B 16540-20.

5 Åtgärder för att motverka att systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas

5.1 Inledning

För att ordningen för arbetskraftsinvandring ska upprätthålla sin legitimitet är det viktigt att det finns en balans mellan å ena sidan åtgärder som avser att underlätta för arbetstagare och arbetsgivare och å andra sidan åtgärder som avser att motverka missbruk. Utgångspunkten för utredningens förslag bör vara en välavvägd ordning som beaktar både behovet av åtgärder och arbetsgivarnas behov av att på ett praktiskt och förutsägbart sätt kunna rekrytera personal med nödvändig kompetens. Regelverket bör därför vara utformat på ett sätt som så långt möjligt förenklar handläggningen hos Migrationsverket och möjliggör för myndigheten att hålla korta handläggningstider. Inom ramen för en översyn av reglerna för arbetskraftsinvandring bör genomgående beaktas vad som kan göras för att hålla korta handläggningstider samtidigt som kravet på en rättsäker och ändamålsenlig handläggning upprätthålls.¹

Utredningen redogör i detta kapitel för olika åtgärder som bedöms motverka missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring. I de delar det är lämpligt och möjligt lämnas förslag till förändringar. I andra delar lyfter utredningen fram pågående eller förväntade insatser som är av vikt för att stävja missbruket men där ytterligare förslag från utredningens sida inte framstår som ändamålsenligt för tillfället. När det gäller vilken lönenivå och anställningsgrad som ska krävas har utredningen inte ansett att nuvarande

¹ Dir 2020:8 s. 4 ff.

bestämmelser behöver ändras men utredningen lämnar ett alternativt förslag till hur detta skulle kunna regleras.

5.2 Tidigare förslag

I delbetänkandet har utredningen tidigare bl.a. föreslagit ett antal åtgärder som även får effekt på de problem som nu kartlagts i kapitel 4. Utredningen föreslog bl.a. att Migrationsverket vid vite ska få förelägga en arbetsgivare, till en utlänning som beviljats arbetstillstånd, att lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. För att avgöra vilka branscher eller företag som ska granskas föreslogs att verket ska samråda med andra myndigheter som kommer i kontakt med de problem som kan uppstå för arbetstagare, exempelvis Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Polismyndigheten, Skatteverket och Säkerhetspolisen men även med arbetsmarknadens parter.² På detta sätt kan också kontrollerna riktas mot de områden inom vilka utredningen nu kartlagt att missbruk förekommer i högre utsträckning. Villkoren som arbetsgivaren lämnar in ska kontrolleras av Migrationsverket för att se om de uppfyller kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Om villkoren ändras och blir mindre förmånliga för arbetstagaren än vad som tidigare uppgetts ska detta anmälas till Migrationsverket, denna anmälningsskyldighet föreslås vara straffsanktionerad. Om ändrade villkor anmäls ska Migrationsverket återigen kontrollera om anställningen uppfyller kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Skulle arbetsgivaren underlåta att göra en anmälan kan denne dömas till böter eller fängelse i högst sex månader enligt 20 kap. 6 § UtlL. En näringsidkare som begår ett brott som det är föreskrivet strängare straff än böter för kan dessutom i särskilda fall åläggas att betala en företagsbot.

Utredningen har också föreslagit att ett försörjningskrav ska införas för arbetskraftsinvandrare, spårbytare och innehavare av ICT-tillstånd som vill ta hit sina familjemedlemmar. Eftersom den inkomst som i dag krävs för att beviljas arbetstillstånd (13 000 kronor) är väldigt låg kan också familjemedlemmen behöva arbeta för att familjen ska klara sin försörjning. Den som beviljas uppehållstillstånd p.g.a. anknytning får i regel tillstånd att arbeta utan att det

² SOU 2021:5 s. 185.

sker någon kontroll av villkoren för det arbete som familjemedlemmen eventuellt kommer att utföra. Det skulle kunna leda till missbruk och utnyttjande av familjemedlemmar som kan tvingas arbeta under dåliga villkor.³ Även detta förslag avser därför att motverka det missbruk som kan förekomma inom systemet för arbetskraftsinvandringen.

Slutligen lämnades också ett förslag om att uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter ska straffbeläggas. Detta ska ske genom att den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige eller med sådana tillstånd som har utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter och som varit av betydelse för att få tillståndet döms för organiserande av människosmuggling till fängelse i högst två år.⁴

5.3 Överväganden och förslag

I avsnitt 5.3.1 och avsnitt 5.3.2 redogörs för utredningens bedömningar avseende fortsatt myndighetssamverkan och gemensamma kontroller samt ett ökat informationsutbyte mellan myndigheterna. I avsnitt 5.3.3 lämnas förslag på hur informationen till arbetskraftsinvandrare kan förbättras. Därefter följer en bedömning av de upplysningskampanjer som ska genomföras, avsnitt 5.3.4, och förslag som innebär att ett arbetstillstånd inte får beviljas för arbete hos en arbetsgivare som brutit mot väsentliga regler, avsnitt 5.3.5, samt krav avseende boenden som tillhandahålls av arbetsgivaren, avsnitt 5.3.6. Utredningen har också gjort bedömningar beträffande krav på inkomstnivåer och anställningsgrad för arbetskraftsinvandrare i avsnitt 5.3.7 samt i samma avsnitt lämnat ett alternativt förslag. Enligt direktiven ska utredningen också särskilt se över systemet med personlig assistans. Förslag och bedömningar kopplade till denna bransch finns i avsnitt 5.3.8. Sist i kapitlet i avsnitt 5.3.9 finns överväganden som rör Migrationsverkets certifieringssystem.

³ SOU 2021:5 s. 212.

⁴ SOU 2021:5 s. 219 ff.

5.3.1 Myndighetssamverkan och gemensamma myndighetskontroller

Bedömning: Det är viktigt att den samverkan mellan berörda myndigheter som påbörjats får fortsatta medel och mandat att verka även framöver. Resultaten av samverkan och de nya åtgärder som utredningen föreslår bör analyseras innan ytterligare åtgärder planeras.

Skälen för utredningens bedömning

I princip samtliga aktörer och rapporter i kartläggningen framhåller att en ökad myndighetssamverkan och gemensamma myndighetskontroller är bland det mest betydelsefulla för att upptäcka och förhindra missbruk. Det framförs att de myndighetsgemensamma kontrollerna måste bli fler och utgå ifrån ett bredare grepp. ILO rekommenderar att det bör finnas minst en arbetsmiljöinspektör per 10 000 anställda i utvecklade industriländer. I Sverige har vi i nuläget ungefär 0,6 arbetsmiljöinspektör per 10 000 anställda.⁵ Detta skulle kunna tala för att Sverige bör öka antalet arbetsmiljöinspektörer. I lägesrapporten från myndigheterna inom metodutvecklingsuppdraget framhålls att samverkan är avgörande för att motarbeta människohandel och människoexploatering i arbetslivet. Det är enligt rapporten dock mindre troligt att upptäcka fall av exploatering vid enskilda inspektioner. Det krävs en mer omfattande process som handlar om att söka efter indikationer och spår.⁶ Även om antalet inspektörer i sig alltså kan vara viktigt, bedömer utredningen att det är den övergripande samverkan mellan myndigheterna som skapar förutsättningar för att hitta fall av exploatering och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.

⁵ Den svenska modellen i en oviss tid – Fack, arbetsgivare och kollektivavtal på en föränderlig arbetsmarknad, s. 124.

⁶ Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (2020) s. 20 ff.

Myndighetsgemensam samverkan m.m.

Arbetsmiljöverket har genom ett regeringsbeslut fått ett fortsatt uppdrag att leda samverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Det nya uppdraget innefattar att fortsatt samverka kring utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller, med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan. Som en konsekvens av det fortsatta mandatet att leda samverkan lämnade Arbetsmiljöverket, i samråd med övriga myndigheter, i juni 2021 en rapport om hur en varaktig myndighetssamverkan kan organiseras.⁷ Av denna rapport framgår bl.a. att Arbetsmiljöverket kommer inrätta en kanslifunktion som ska utgöra en kontaktyta och stödfunktion till de fasta och tillfälliga grupperna som finns inom samverkan. Kanslifunktionen kommer att ta hjälp av andra myndigheters kompetens och resurser vid behov. I Ds 2021:1 föreslogs just en kanslifunktion med kompetens från flera av myndigheterna för den fortsatta samverkan. Det kommer vidare att finnas ett chefsnätverk med chefer från respektive myndighet med särskilt ansvar för regeringsuppdraget. Därunder ska gruppen för nationell myndighetsgemensam styrning och samordning (samordningsgruppen) verka.

Samordningsgruppen ansvarar för att leda samverkan och hantera frågor som förs fram från deltagande myndigheter eller kansliet och i förekommande fall från regeringen. Samordningsgruppen kommer att ha regelbundna avstämningar med dem som arbetar inom satsningen mot den organiserade brottsligheten. Den partssamrådsgrupp som inrättats ansvarar för att tillsammans med arbetsmarknadens parter ta fram en struktur för hur samråd ska ske på central och regional nivå samt genomföra centrala samråd. Denna funktion tillgodoser därmed också de synpunkter som framkommit vid återrapporteringen av metodutvecklingsuppdraget, exempelvis att arbetsmarknadens parter vill ha en gemensam tipsingång till Arbetsmiljöverket för att påverka urvalet av kontrollerna. Vidare ska de regionala samverkansgrupperna ansvara för de operativa delarna av samverkan, såsom planering av kontroller, genomförande och efterarbete. Grupperna ansvarar också för regelbundna regionala partssamråd samt att vid behov ta in andra berörda aktörer.

⁷ Förslag på organisering av varaktig myndighetssamverkan etc. med dnr 2021/002632.

Genom dessa grupper och den struktur som Arbetsmiljöverket presenterar för arbetet⁸ anser utredningen att samverkan även uppfyller flera av de rekommendationer som följeforskarna till metodutvecklingsuppdraget presenterade. Bland annat strukturer för kontextanpassad samverkan mellan den nationella och regionala nivån, strukturer/metoder för uppföljning och utvärdering av arbetsplatskontroller/tillslag och att samverkan bör involvera såväl arbetsgivar- som arbetstagarparter och berörda myndigheter.⁹ Slutligen ska det finnas en analysgrupp och en kommunikationsgrupp inom ramen för den permanenta samverkan som Arbetsmiljöverket förslår.

Sverige deltar sedan tidigare också i Östersjöstaternas råd tillsammans med tio andra länder och EU. Inom ramen för detta samarbete, och genom NMT¹⁰, deltar länderna i Task Force against Trafficking in Human Beings (TF-THB). Ett av huvuduppdragen under kommande år för TF-THB är att ta itu med människohandel för exploatering av arbetskraft, särskilt exploatering i försörjningskedjor och fokus på offentlig upphandling för att förhindra människohandel och tvångsarbete.

En delegation mot arbetslivskriminalitet

Utöver dessa pågående samverkansuppdrag har regeringen också annonserat att det ska inrättas en kommitté i form av en delegation mot arbetslivskriminalitet.¹¹ Delegationen ska ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlade och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan samt förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och sprida kunskap om internationella erfarenheter. Arbetet 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. Delegationen ska samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och

⁸ Arbetsmiljöverket, Dnr 2019/018353.

⁹ Vänje, Annika och Ottosson, 2020.

¹⁰ Nationella Metodstödsteamet mot prostitution och människohandel som arbetar under Jämställdhetsmyndigheten.

¹¹ Dir. 2021:74, *En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet*.

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. Det kommer också ingå i delegationens uppdrag att 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 samt 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.¹²

En myndighet för utbetalningskontroll m.m.

I betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, SOU 2020:35, konstateras att det behövs nya metoder för att komma åt de avancerade upplägg som drabbar välfärdssystemen. De som vill utnyttja systemen systematiskt ligger ofta steget före i sina metoder, medan myndigheterna ligger steget efter i sitt kontrollarbete. Det behövs därför gemensamma strukturer som kan bemöta dessa. Det krävs långsiktighet, kontinuitet och ett sammanhållet kontrollarbete för välfärdssystemen som helhet. I betänkandet föreslås att det inrättas en särskild myndighet som utifrån ett helhetsperspektiv ska verka för att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av välfärdssystemen. Myndigheten för utbetalningskontroll ska ha en förebyggande effekt och bidra till att utveckla samverkan på området. Myndigheten ska göra dataanalyser och urval för att upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det handlar om sådant som de beslutande myndigheterna har svårt att upptäcka utifrån den data som de var för sig har tillgång till. Fokus för verksamheten ska vara avsiktliga fel och mer avancerade upplägg som drabbar välfärdssystemen där någon eller några på oriktiga grunder vill tillskansa sig medel. Möjligheten att samköra uppgifter

¹² 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.

från olika välfärdsmyndigheter gör att myndigheten kan upptäcka felaktigheter på ett sätt som inte går i dag. Det gäller särskilt i de fall där uppgifter som indikerar felaktigheter finns hos en annan än den beslutande myndigheten. Det gör det även möjligt att jämföra uppgifter som lämnats till olika myndigheter och på så sätt upptäcka felaktigheter. Myndigheten ska stödja och följa statliga myndigheters och arbetslöshetskassors arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det finns mycket att vinna på kunskapsutbyte, gemensamma problemanalyser och samordnade åtgärder. Myndigheten för utbetalningskontroll ska utgöra en plattform för myndighetsgemensamt arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Enligt betänkandet kommer en ny myndighet sammantaget att leda till minskad brottslighet och stärkt tilltro till välfärdssystemen.¹³

I september 2021 meddelade regeringen att en ny myndighet för systemövergripande kontroll av utbetalningar från välfärdssystemen ska inrättas. Myndigheten kommer att få i uppgift att betala ut ersättningar som beslutas av välfärdsmyndigheter som exempelvis Försäkringskassan. Myndigheten ska särskilt samverka med Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Myndigheten bör också delta i myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet som nätverksmyndighet. Samtidigt meddelade regeringen också att den vill avsätta närmare 200 miljoner kronor under 2022 till ett antal myndigheter för att bekämpa fel och fusk och för att förstärka arbetet mot arbetslivskriminalitet. Pengarna ska bl.a. användas för att stärka samverkan mot arbetslivskriminalitet och förstärka kontrollen av arbetsmiljön genom utökad tillsyn. Pengar avsätts även för att myndigheter ska kunna göra fler kontroller för att upptäcka och stoppa oseriösa aktörer i välfärden.¹⁴

¹³ SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 23.

¹⁴ Pressmeddelande från regeringen den 6 september 2021.

Samverkan ska fortsätta och resultaten från samverkan utvärderas

Utredningen konstaterar att det har vidtagits flera åtgärder för att permanenta och utveckla den samverkan som påbörjats och som hitintills visat sig vara framgångsrik. Det är viktigt att den samverkan som påbörjats även framöver får medel och mandat att fortsätta verka. Enligt utredningen finns det också goda skäl att invänta de analyser, resultat och rapporter som inkommer med anledning av dessa uppdrag och den nu utvecklade och permanentade samverkan mellan myndigheterna. Behovet av en delegation mot arbetslivskriminalitet påtalades i Ds 2021:1. Regeringen har 2021 tillkännagett att en sådan delegation ska inrättas. Vidare ska även en ny myndighet för att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av välfärdsystemen inrättas. Även dessa åtgärder behöver utvärderas innan man eventuellt går vidare med fler åtgärder.

Riksrevisionen har föreslagit att ett antal myndigheter ska få i uppdrag att kontrollera arbetsvillkoren för riskgrupper. Utredningen har i delbetänkande föreslagit att Migrationsverket, vid vite, ska kunna förelägga arbetsgivare att lämna skriftliga uppgifter om de villkor som gäller för en anställning. Om villkoren sedan försämrats föreslås en straffsanktionerad anmälningsskyldighet.¹⁵ Såväl effekterna av detta förslag som resultaten av den fortsatta samverkan behöver utvärderas och analyseras för att det ska gå att bedöma vilka ytterligare åtgärder som eventuellt behöver vidtas. Detsamma gäller frågan om det bör inrättas en handlingsplan mot exploatering i arbetslivet eller människohandel för andra ändamål än sexuella, som både Polismyndigheten och Riksrevisionen efterfrågat.

Statistik har, som konstaterats i kartläggningen i kapitel 4, varit väldigt svår att få fram och myndigheterna har inte på något samlat sätt behandlat den information som kommer in. Genom de nya arbetssätten som Arbetsmiljöverket nu föreslår bör mer specifik och adekvat statistik från flera myndigheter kunna samlas in. Även genom Delegationen mot arbetslivskriminalitet och Myndigheten för utbetalningskontroll borde mer specifik och adekvat statistik kunna samlas in. Utredningen föreslår i det följande bl.a. att handel med arbetserbjudande m.m. och exploatering av utländsk arbetskraft förbjuds. Detta bör också kunna medföra att mer specifik statistik kan tas fram.

¹⁵ SOU 2021:5, s. 179.

Sammanfattningsvis anser utredningen att resultaten av myndighetssamverkan, arbetet med Delegationen mot arbetslivskriminalitet och andra satsningar som beskrivits ovan samt effekterna av de föreslagna kontrollerna som Migrationsverket ska genomföra enligt delbetänkandet SOU 2021:5 behöver inväntas och analyseras innan eventuella ytterligare former för samverkan och/eller kontroller införs. Utredningen lämnar därför inga ytterligare förslag i den delen.

5.3.2 Informationsutbyte mellan myndigheter

Bedömning: Frågan om informationsutbyte och eventuella sekretesshinder mellan myndigheter ska utredas vidare.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns en bred samsyn mellan de aktörer som förekommer i kartläggningen att en ökad myndighetssamverkan krävs för att motverka att systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas. Det finns redan i dag arbetsformer och olika uppdrag inom myndigheterna som syftar till att bibehålla och utveckla samverkan och öka informationsutbytet dem emellan. Samtliga aktörer påpekar dock att sekretessbestämmelserna gör att nödvändig information inte alltid kan delas på ett tillfredsställande sätt för att få en effektiv och ändamålsenlig samverkan, inom vilken missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring kan motverkas och upptäckas.

Myndigheterna inom metodutvecklingsuppdraget har fått ett fortsatt uppdrag att arbeta för en ökad samverkan mellan myndigheterna. Arbetsmiljöverket ska fortsatt samordna arbetet. En av metodutvecklingsuppdragets slutsatser var dock att sekretessreglerna håller tillbaka och begränsar effekterna av myndighetssamarbetet genom att myndigheterna inte kan dela information med varandra. Sekretessproblematiken rör både olika tekniska lösningar för att skydda informationen och de sekretessbestämmelser som reglerar myndighetssamarbete.¹⁶ På uppdrag av Arbetsmiljöverket har också ett följeforskningsuppdrag utvärderat metodutvecklingsuppdraget.

¹⁶ Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2020) s. 15.

En rekommendation som följeforskarna gav var att sekretessfrågorna behöver lösas på nationell nivå.¹⁷

Försäkringskassan fortsätter med initiativ MUR som också innefattar en ökad samverkan. Ett av fokusområdena för denna samverkan är informationsutbyte. Inom ramen för detta område undersöks vilka uppgifter som respektive myndighet behöver, vilka av dessa uppgifter som är tillgängliga hos andra myndigheter och vilka regeländringar som behövs. Försäkringskassan framhåller att endast ett urval av alla deras ärenden där de upptäcker oegentligheter inom exempelvis assistansbranschen anmäls till IVO, vilket gör att IVO inte får all nödvändig information. Försäkringskassan har också framfört att en faktor som gör samverkan svårare är att det finns oklarheter om vilken information som får lämnas till andra myndigheter med hänsyn till bestämmelserna om personuppgiftsbehandling i exempelvis GDPR. Försäkringskassan tillsammans med Migrationsverket och IVO framhåller också att informationsflödet dem emellan borde öka för att på sikt förhindra missbruk inom exempelvis assistansbranschen.

Ett förslag som Försäkringskassan framfört till utredningen är att lagen om underrättelseskylldighet borde utvidgas till att även omfatta myndigheter som fattar beslut om tillstånd. Då skulle en utökad informationsskyldighet gälla exempelvis för Migrationsverket i dess verksamhet när de fattar beslut om arbetstillstånd, IVO när det gäller tillstånd att bedriva vissa verksamheter och andra myndigheter som beviljar tillstånd. Samtidigt har Migrationsverket i ett rättsligt ställningstagande klargjort att verket i vissa fall kan lämna information till Försäkringskassan om misstankar finns att assistansersättning beviljats på felaktig grund. Utgångspunkten är att det råder sekretess mellan myndigheterna men den kan brytas med stöd av 10 kap. 27 § OSL om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.¹⁸ Vidare har IVO uppgett att de sällan har anledning att sekretessbelägga sina beslut eller uppgifter som förekommer hos myndigheten.

IVO framhåller att de får mycket lite information från Polismyndigheten. Om IVO skulle omfattas av lagen om underrättelseskylldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen skulle

¹⁷ Arbetsmiljöverket, Dnr 2019/018353.

¹⁸ Migrationsverket RS/012/2021.

detta troligtvis generera fler utredningar av assistansanordnare och IVO skulle kunna ge mer information vidare till andra myndigheter.

Skatteverket upplever att de största hindren för myndigheten att kunna delta fullt ut i samverkan och bidra till att minska missbruket inom arbetskraftsinvandringen är sekretessbestämmelserna. Skatteverket uppger bl.a. att myndigheten inte kan anmäla till Migrationsverket om de ser att en arbetskraftsinvandrare inte har börjat arbeta inom den tid som gäller för arbetstillståndet. Migrationsverket har uppgett att de har svårt att få information och göra kontroller av arbetsgivare som saknar historik. Sedan förra året har Migrationsverket dock ett samarbete med Skatteverket där viss information kan efterfrågas.

I Ds 2021:1 var en av slutsatserna att frågan om informationsutbyte skyndsamt bör utredas vidare. Enligt promemorian är inte heller en myndighetsgemensam tipsingång avseende arbetslivskriminalitet tillräckligt effektivt i relation till andra tänkbara sätt att stärka arbetet mot arbetslivskriminaliteten på grund av hur reglerna om informationsutbyte är utformade.

En översyn behövs

Av den information utredningen har fått går det inte att i sin helhet utröna och kartlägga vilka uppgifter som respektive myndighet behöver. Myndigheterna behöver till att börja med själva undersöka vilka eventuella sekretesshinder som finns och även bedöma hur de kan behandla olika personuppgifter med hänsyn till GDPR och andra registerförfattningar. Migrationsverket har exempelvis tagit fram ett rättsligt ställningstagande för en typ av dessa frågor som rör utlämnande av information till Försäkringskassan.

Av utredningens kartläggning och kontakt med representanter för myndigheter framkommer att det finns en viss osäkerhet eller okunskap kring vilka uppgifter myndigheten behöver för sina kontroller men även vilka uppgifter som finns tillgängliga hos andra myndigheter. Försäkringskassan uppger exempelvis att de har problem att få ut uppgifter från IVO. IVO i sin tur uppger att de sällan har anledning att sekretessbelägga sina beslut eller uppgifter som förekommer hos myndigheten. Sedan ett år tillbaka har Migrationsverket ett samarbete med Skatteverket för att få viss information

från Skatteverket. Mot bakgrund av att samlad kunskap och information saknas kan utredningen inte föreslå någon ändring i exempelvis OSL som skulle åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte eller som löser de frågor som finns kring sekretesshinder. Frågorna som rör informationsutbyte och eventuella sekretesshinder mellan myndigheter måste därför utredas vidare på ett mer strukturerat och effektivt sätt än vad som kan göras inom ramen för den här utredningen. Det handlar om en mycket komplex lagstiftning som är av central betydelse för myndigheternas behandling av allmänna handlingar. Det finns ingen möjlighet att genomföra en sådan översyn inom ramen för denna utredning och det ingår inte heller i utredningens direktiv att göra det.

En utredning har dessutom tillsatts som ska göra en översyn av reglerna om informationsutbyte mellan myndigheter och behovet av ändrade regler för ett ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte.¹⁹ Det har också föreslagits att en ny myndighet för att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av välfärdssystemen inrättas. Genom denna myndighet kommer information att kunna samlas genom sekretessbrytande underrättelse- och uppgiftsskyldigheter. Förslagen innebär att Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, IVO, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och arbetslöshetskassorna ska lämna vissa närmare angivna uppgifter till myndighetens verksamhet med dataanalys och urval. Statliga myndigheter, arbetslöshetskassor och kreditinstitut ska lämna uppgifter avseende en namngiven fysisk eller juridisk person som är av betydelse för myndighetens fördjupade granskningar. Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska gälla för myndigheten. Myndigheten kan också upptäcka andra troliga felaktigheter i myndigheters beslut och registreringar. Bolagsverket, IVO, Migrationsverket och Skatteverket ska därför underrättas när granskningar visar på felaktigheter i deras beslut eller register.²⁰ Några ytterligare förslag beträffande sekretesshinder och informationsutbyte lämnas därför inte i detta betänkande.

¹⁹ Fi 2021/02442.

²⁰ SOU 2020:35 s. 27.

5.3.3 Information och hjälp till arbetskraftsinvandrare

Förslag: Information om arbetskraftsinvandrarens rättigheter och skyldigheter ska framgå av berörda myndigheters hemsidor. Samma information ska också lämnas till arbetskraftsinvandraren i samband med tillståndsbeslutet. Myndigheterna ska även genom länkar hänvisa till varandra för att ge en bättre överblick vart en utsatt kan vända sig. Information med länkar ska också finnas på sweden.se och tjänsten Flytta.

Bakgrund

Det framhålls från flera håll att det saknas tillräcklig och tydlig information om arbetskraftsinvandrarens rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden, liksom information om vart de kan vända sig om de behöver hjälp. I lägesrapporten från myndigheterna inom metodutvecklingsuppdraget framhålls det att det samhälleliga hjälp- och stödarbetet bör organiseras strukturerat och med bredare anspråk.²¹ Det saknas information till arbetstagaren både i samband med Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd och efter att denne anlant till Sverige. I den mån det finns information är denna inte heller tillgänglig på flera olika språk. Många aktörer framhåller att arbetskraftsinvandrare som känner sig utsatta eller utnyttjade kan ha ett misstroende mot myndigheter sedan tidigare. Många vill inte heller vända sig till Polismyndigheten eller Migrationsverket av rädsla för vad som kan hända med exempelvis deras tillstånd. Det saknas ett utpekat ställe dit dessa personer hänvisas eller kan vända sig för att få samlad och adekvat information både innan det har skett något och efter. Aktörer som utredningen har varit i kontakt med framhåller att informationen och hjälpmöjligheterna är bättre i både Finland och Norge. Utan att göra anspråk på att vara en heltäckande redogörelse har utredningen i det följande därför kartlagt vissa av de hjälpmöjligheter och insatser som finns för arbetskraftsinvandrare i Finland och Norge.

²¹ Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2020) s. 20 ff.

Finland

I Finland kan en arbetstagare som känner sig utsatt på arbetsmarknaden självklart vända sig till polisen men också till Arbetarskyddsmyndighetens nationella telefonrådgivning som ger råd och anvisningar i frågor som gäller säkerheten och hälsan i arbetet och anställningsvillkor.²² Personer som känner sig utsatta på arbetsmarknaden kan också konfidentiellt kontakta Brottsofferjouren. En person som anser sig ha fallit offer för utnyttjande av arbetskraft kan via Brottsofferjouren få rådgivning i hur man kan gå vidare i ärendet. Brottsofferjouren förmedlar inga uppgifter vidare till andra instanser om anmälaren. Det finns också på den finska Brottsofferjourens hemsida animationer om arbetstagarens rättigheter på sexton språk samt information i text om vad som kan vara ett arbetsrelaterat utnyttjande och när en alltför låg lön är ett brott.²³

Även Finlands Fackförbunds Centralorganisation ger anställningsrådgivning för invandrare. Rådgivningen ges även om personen inte är med i fackförbundet och en jurist svarar på frågor om arbetstagaren

- inte förstår sitt anställningsavtal eller vill att en utomstående ska titta på det innan det undertecknas,
- misstänker att denne inte fått rätt lön, skifttillägg eller semesterpenning,
- vill ha reda på lönenivån i sin bransch eller
- vill kontrollera något som gäller sin semester eller sina arbetstider.²⁴

Det finns vidare en sida som heter InfoFinland. Webbtjänsten InfoFinland hette tidigare Infobanken men namnet ändrades i november 2018. InfoFinland drivs av Helsingfors stadskanslis kommunikationsavdelning och finansieras av staten och de cirka 15 samarbetskommunerna. På webbplatsen finns grundläggande information som upprätthålls av InfoFinlands redaktion och som kommunen kompletterar med egen information. I webbtjänsten kan användaren läsa innehåll på huvudsidan och lokalsidorna parallellt

²² Finska Arbetarskyddsmyndigheten (2021).

²³ Finska brottsofferjouren (2021).

²⁴ Finlands Fackförbunds Centralorganisation (2021).

med varandra. Om användaren har valt en kommun visas länkar till motsvarande lokalsida parallellt med huvudsidan. På motsvarande sätt visas länkar till huvudsidan när användaren befinner sig på en lokalsida. I InfoFinland finns information om flytten till Finland, arbete, studier, boende, utbildning, hälsa, familj, problematiska situationer och fritid. Här finns också sidor särskilt om människohandel och tvångsarbete med information om vad som kännetecknar dessa brott och vart offer kan vända sig samt en särskild sida med information om arbetstagarens rättigheter och skyldigheter samt vart arbetstagare som är utnyttjande på arbetsmarknaden kan vända sig.²⁵

Norge

Den norska regeringen har antagit en strategi mot arbetslivskriminalitet.²⁶ Enligt strategin är arbetslivskriminalitet, även kallat a-krim ”*handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen*”. Strategin uppdateras kontinuerligt och i den senaste uppdateringen framhålls bl.a. följande satsningar: samarbete mellan parterna i arbetslivet, mer information från flera olika källor till flera målgrupper om vem som är en seriös leverantör samt ökad professionalisering hos de offentliga uppdragsgivarna i samband med exempelvis offentliga inköp. En annan del består av vikten av att ha en utökad information till arbetstagarna om deras rättigheter och skyldigheter samt kunskap om omfattning, orsaker, konsekvenser och utveckling relaterad till arbetslivskriminalitet. Ett effektivt kontroll-samarbete har också inrättats genom sju s.k. a-krimsentre. Inom dessa center samarbetar Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten (NAV²⁷), Skatteetaten og politiet. Under 2021 kommer samarbetet med Tolletaten också utökas. Sanktioner och uppföljning framhålls också som väsentligt.

De sju a-krimsentrerna finns i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Bodø och Tønsberg. De myndigheter som

²⁵ Se bl.a. www.infofinland.fi/sv/livet-i-finland/arbete-och-entreprenorskap/arbetstagarens-rattigheter-och-skyldigheter.

²⁶ Departementene (2021), *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*.

²⁷ Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning, NAV, är en del av Arbeids- og velferdsetaten som bildades 1 juli 2006. Inom ramen för NAV samarbetar kommunerna och staten. Det finns 456 NAV-kontor.

samarbetar mot arbetslivskriminalitet sitter samlokaliserat i dessa lokaler och arbetar för att avslöja arbetslivskriminalitet, hämta in kunskap och kontrollera verksamheter. Det som centret avslöjar arbetar sedan den enskilda myndigheten vidare med. Utöver samarbetena inom a-krimsentre finns etablerade samarbeten mellan myndigheterna för att fortsätta upptäcka felaktigheter och kriminalitet. På respektive myndighets hemsida finns utförlig information om samarbetet och vart man vänder sig för att exempelvis tipsa om arbetslivskriminalitet. Det finns ingen gemensam tipsingång, utan varje myndighet tar emot sina egna tips men den myndighet som tar emot tipset ansvarar för att involvera andra berörda myndigheter. Den som tipsar kan välja att vara anonym.²⁸

Det finns även ett initiativ som heter Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) som driver sidan handlehvitt.no. Det är ett samarbete mellan Kommunenesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS), Landsorganisasjonen (LO), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Hovedorganisasjonen for Universitets- og høyskoleutdannede (Unio) Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS) og Skatteetaten. På sidan finns det omfattande information för att lotsa konsumenten till att handla av seriösa aktörer och undvika de oseriösa. Det finns checklistor om vilken bakgrunds kontroll man kan göra, vilka krav man kan ställa och vad de olika aktörerna ska uppfylla för villkor. Det finns uppräknat olika beteenden och förhållanden som utgör varningssignaler och vad man som konsument ska vara försiktig med.²⁹

Information till arbetskraftsinvandrare från de svenska myndigheterna

På Migrationsverkets hemsida finns information som rör tillstånd och olika frågor som kan relateras till tillståndsprövningen. Det finns ingen generell information om arbetstagares rättigheter eller skyldigheter. I beslutet om att bevilja arbets- och uppehållstillstånd redovisas under vilken period tillståndet gäller, vad som krävs i form av lön och anställningsvillkor för att tillståndet ska beviljas samt om det är begränsat till viss arbetsgivare eller visst yrke. Av de samtal

²⁸ Se bl.a. www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/arbeidslivskriminalitet-og-trygdesvindel/arbeidslivskriminalitet.

²⁹ Samarbeid mot svart økonomi, handlehvitt.no.

utredningen haft med företrädare från Migrationsverket framkommer att det inte alltid är säkert att informationen om vad som gäller enligt beslutet har nått fram till utlänningen. Besluten skickas nämligen inte med vanlig post till utlandet eller via e-post i sin helhet, eftersom skälen omfattas av sekretess. Den sökande får i stället ett e-postmeddelande om att denne har fått ett positivt eller negativt beslut. Ofta har dock personen ett ombud i Sverige och då skickas beslutet i sin helhet till denne. Det är inte ovanligt att arbetstagaren har sin arbetsgivare som ombud. En oseriös arbetsgivare kanske inte lämnar beslutet vidare till arbetstagaren.

Den som beviljats ett arbetstillstånd måste besöka en ambassad eller ett konsulat för att få ett uppehållstillståndskort eller ett visum. På ambassaden kan man få del av sitt beslut och information om beslutets innehåll om detta efterfrågas. I Migrationsverkets digitala tjänst Flytta ska det också finnas möjlighet att se beslutet i sin helhet. I besluten finns dock inte någon information om rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden eller vart man kan vända sig om man får problem. Migrationsverkets kontaktvägar är främst inriktade på uppgifter i pågående ärenden. Det finns ingen tipsfunktion eller annan särskild väg för att anmäla missförhållanden.

På Arbetsmiljöverkets hemsida kan man hitta information om arbetsmiljöansvar för utländska arbetstagare inom gröna näringarna och om arbetet som bedrivs mot osund konkurrens. Det finns också viss information riktad till utstationerade arbetstagare. Det saknas dock tydlig och lättillgänglig information om arbetskraftsinvandrarers rättigheter och skyldigheter generellt på den svenska arbetsmarknaden. Det finns en sida där man kan tipsa om missförhållanden på en specifik arbetsplats eller göra en s.k. arbetstagares anmälan. Personen i fråga kan vara anonym och uppgifterna som lämnas i en anmälan omfattas av sekretess enligt 28 kap. 14 § OSL.

Jämställdhetsmyndigheten har mandat att arbeta mot samtliga former av människohandel, dvs. även mot tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Myndigheten bedömer att människohandel och människoexploatering för arbete i dag är betydligt mer omfattande än handeln för sexuella ändamål. Trots detta saknas det tydlig och lättillgänglig information på myndighetens hemsida om vilka rättigheter man har eller vart man kan vända sig om man har blivit utsatt för något. Den

nationella stödtelefonen riktar sig endast till dem som arbetar mot människohandel och exploatering och till personer som arbetar ideellt och som behöver råd och vägledning. Stödtelefonen ger operativt metodstöd till alla kommuner, myndigheter och frivilligorganisationer i ärenden som rör prostitution och alla former av människohandel men inte till enskilda.

Polismyndigheten har lättillgänglig och tydlig information om hur man kan anmäla eller tipsa myndigheten om oegentligheter. Även Ekobrottsmyndigheten har tydlig och lättillgänglig information om hur man gör en anmälan eller ger myndigheten ett tips. Ett tips till Ekobrottsmyndigheten görs genom polisens tipsfunktion och besökaren hänvisas vidare till Polismyndighetens sida. För båda myndigheterna gäller att en person kan vara anonym när denne ger ett tips men inte om den vill göra en anmälan. Varken på Polismyndighetens eller Ekobrottsmyndighetens sidor finns information som riktar sig mot arbetskraftsinvandrare specifikt.

På Arbetsförmedlingens sida finns under fliken Arbeta i Sverige information om arbetstagares rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden. Informationen finns tillgänglig på flera olika språk. Det som saknas är hänvisningar till vart man ska vända sig om man misstänker att anställningen inte motsvarar vad som kan krävas enligt informationen på sidan.

Försäkringskassan har på sin sida information om de rättigheter och skyldigheter en utländsk arbetstagare har inom socialförsäkringssystemet. Det finns också en tipsfunktion om man misstänker felaktiga utbetalningar eller bidragsbrott. Av informationen framgår att alla tips utreds och en polisanmälan görs om myndigheten misstänker bidragsbrott. Den som lämnar tipset kan vara anonym. Försäkringskassan planerar också inom ramen för MUR att genomföra informationsinsatser riktade till nyanlända.

Skatteverket har generell information om hur skatter och avgifter fungerar i Sverige. De har ingen tipsfunktion eller tydligt utpekad kontaktväg om man skulle vilja anmäla oegentligheter till Skatteverket. Personer som vill kontakta Skatteverket är hänvisade till de allmänna kontaktvägarna så som Skatteupplysningen eller e-postformulär.

Andra initiativ

Det finns exempel på framgångsrika satsningar för att hjälpa utsatta arbetskraftsinvandrare som fackförbund och arbetsgivarorganisationer står för. Både Center för papperslösa och Fair Play bygg, som beskrivits i avsnitt 4.3.13, tar emot tips från och ger råd till utsatta tredjelandsmedborgare med arbetstillstånd.

Center för papperslösa har på sin hemsida information på svenska, engelska, spanska och persiska om rättigheter på arbetsmarknaden. Enligt information på hemsidan riktar sig verksamheten till papperslösa och asylsökande men enligt den information utredningen fått från centret hjälper de också tredjelandsmedborgare med arbetstillstånd, även om detta inte står explicit på hemsidan. Under år 2020 träffade centret över 200 personer och vidarebefordrade ungefär 40 ärenden. Centret går att kontakta via e-post, via telefon mellan 08.00–20.00 varje dag eller genom att besöka dem på måndagar. Det kostar ingenting och den som vill ha hjälp kan vara anonym vid de första kontakterna.

Fair Play Bygg tar emot information om misstankar om brottslig verksamhet i byggbranschen i Stockholm och på Gotland och ser till att föra den vidare till rätt myndighet. Till Fair Play bygg kan man skicka in tips via deras tipsfunktion på hemsidan. Tipsaren kan välja att vara anonym men om man lämnar kontaktuppgifter behandlas dessa på ett säkert sätt och avslöjas inte för någon annan än Fair Play Bygg.

Brottsoffermyndigheten och Brottsofferjouren Sverige

Brottsoffermyndigheten är Sveriges expertmyndighet för brottsofferfrågor. Myndigheten arbetar för att främja brottsoffers rättigheter och uppmärksamma deras behov och intressen. Brottsoffermyndigheten har information om stöd och hjälp på sin hemsida. Man kan lätt hitta information om olika hjälpvägar och vart personer kan vända sig. Brottsoffermyndigheten har skapat en guide för personer som känner sig utsatta för olika brott. Guiden visar steg för steg vad man kan göra och vad som händer. Det finns ingen specifik information som rör arbetskraftsinvandrare. Brottsoffermyndigheten administrerar även brottsofferfonden. Fonden byggs huvudsakligen upp av en särskild avgift som personer som döms till fäng-

else ska betala. Brottsofferfonden finansierar projekt som ökar kunskapen om brottsoffer eller bidrar till att ge bättre bemötande och stöd till brottsoffer och vittnen. Bidrag från brottsofferfonden finansierar bl.a. Brottsofferjouren Sverige.

Brottsofferjouren Sverige är en politiskt och religiöst obunden ideell organisation som ger stöd till brottsoffer, vittnen och anhöriga. Brottsofferjouren kan vara anonyma. Stödet är kostnadsfritt, de som arbetar har avgivit tystnadslofte och ingen polisanmälan krävs. Det finns cirka 70 lokala jourer runtom i landet med sammanlagt cirka 1 300 volontärer. Brottsofferjourerna erbjuder:

- Medmänskligt stöd av någon som lyssnar och förstår.
- Information om polisanmälan, rättsprocess och ersättningsfrågor.
- Stöd vid eventuell rättegång.
- Hjälptjänst i kontakt med myndigheter och försäkringsbolag.

Hjälpen ges till alla, oavsett av vilken anledning som personen är i landet eller vilket brott denna anser sig vara utsatt för. Det räcker att personen känner sig utsatt. Det krävs alltså inte någon fällande dom eller annan bevisning för att personen ska kunna vända sig till brottsofferjourerna och få hjälp. Brottsofferjouren Sverige driver den nationella telefonlinjen för brottsofferstöd.³⁰ Verksamheten finansieras till största delen av bidrag från Brottsoffermyndigheten, genom brottsofferfonden, samt Socialstyrelsen. De lokala jourerna får dessutom ofta bidrag från kommunen där de är verksamma.

I samtal med Brottsofferjouren Sveriges generalsekreterare framkommer att organisationen har varit i kontakt med den finska motsvarigheten till brottsofferjouren. Av deras kontakter framkommer att desto mer den finska brottsofferjouren informerat och nått ut till människor desto fler ärenden om utnyttjade arbetskraftsinvandrare kommer det in. Brottsofferjouren Sverige har också börjat diskutera om man ska försöka närma sig gruppen utsatta arbetskraftsinvandrare, eftersom det verkar finnas ett stort mörkertal av utsatta

³⁰ Brottsofferjourens nationella telefoncentral nås på numret 116 006 – det europeiska numret för brottsofferstöd. Numret ingår i 116-nummerserien som EU-kommissionen reserverat för tjänster av samhällsnyttigt värde.

individer som skulle kunna få hjälp genom jourerna. Man tror att jourerna skulle kunna ge ett mycket bra stöd till denna grupp och att det skulle vara en bra lösning att hänvisa utsatta arbetskraftsinvandrare till det nationella numret för brottsofferstöd. Genom att ringa det numret skulle utsatta individer kunna få hjälp att komma vidare och information om vad de har rätt till och vad som gäller i Sverige. Stödlinjen kan erbjuda hjälp på cirka 30 olika språk, vilket också är en fördel i denna typ av ärenden. Den som svarar på stödtelefonen gör en bedömning vart ärendet ska hamna. Personen kan vara anonym men vill man bli kontaktad måste man lämna någon kontaktuppgift (som raderas i systemet efter avslutat ärende). Det finns en chatt på svenska och engelska dit man kan vända sig. En särskild grupp inom Brottsofferjouren skulle kunna ha extra fokus på just arbetskraftsinvandrare som utsatts för missbruk på arbetsmarknaden. De utsatta individerna skulle kunna få information om hur processen går till i Sverige, vart man kan vända sig, vad som gäller och vilka rättigheter och skyldigheter som finns. Brottsofferjouren skulle också kunna förmedla kontakt med myndigheter och fackförbund som kan hjälpa den utsatte. För att kunna ge adekvat hjälp kommer det att behövas utbildningsinsatser för dem som ska ta emot samtal av denna karaktär. Det kan behöva upprättas metodstöd och checklistor. Uppskattningsvis skulle det inledningsvis behövas två heltidsanställda som arbetar med att ta fram informationsmaterial, utbilda volontärer och andra som ska svara samt för administration. Om Brottsofferjouren Sverige ska ha denna uppgift kommer de även att ta kontakt med andra europeiska nätverk och samla information om hur man jobbar med dessa frågor och personer på bästa sätt.³¹

Överväganden och förslag avseende information

Utredningen kan konstatera att det saknas lättillgänglig och samlad information om arbetskraftsinvandrares rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden. Sådan information borde framför allt finnas hos Migrationsverket, Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten, som samtliga är myndigheter som

³¹ Samtal med företrädare för Brottsofferjouren Sverige den 29 juni 2021 och den 21 september 2021.

arbetskraftsinvandrare kan tänkas kontakta för att få information eller om de känner sig utsatta. Migrationsverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten saknar också lättillgängliga kontaktvägar om man vill tipsa om eller anmäla missförhållanden på sin arbetsplats eller avseende arbetsgivaren. Regeringen bör i regleringsbrev uppdraga åt dessa myndigheter att ta fram sådan nödvändig information.

I avsnitt 7.11.1 bedömer utredningen att det bör utgå fortsatt statlig finansiering till projektet Flytta. I denna tjänst och på sweden.se bör det också finnas information om arbetstagares rättigheter och skyldigheter samt hänvisningar och länkar till relevanta myndigheter. Den finska sidan InfoFinland kan tjäna som förebild i detta sammanhang.

Hur informationen ovan ska förmedlas får myndigheterna själva bestämma. Informationen bör dock ges på flera olika språk, i olika format (se exempelvis de animerade filmerna som den finska brottsofferjouren skapat) och vara samordnad med länkar till de andra myndigheterna. I Norge finns samordnad och liknande information på Arbeidstilsynets, Arbeids- og velferdsetatens, Skatteetatens og politiets hemsida. Motsvarande samordning är önskvärd även för de svenska förhållandena.

Därtill anser utredningen att den information som finns på Migrationsverkets beslut är otillräcklig när det gäller information eller i vart fall hänvisningar till var information om rättigheter och skyldigheter finns samt vart utsatta personer kan vända sig. Besluten borde kompletteras med sådan information. Det har visserligen framkommit att det inte alltid är säkert att arbetstagaren får del av sitt beslut och därför inte heller av informationen. Om Migrationsverket även har informationen tillgänglig på sin hemsida avhjälpes en viss del av denna problematik. Man skulle också kunna tänka sig en ordning där arbetstagaren i samband med att denne lämnar biometri för sitt tillståndsbevis vid en ambassad alltid upplyses om var det finns information om rättigheter och skyldigheter för arbetskraftsinvandrare i Sverige. Informationen som Migrationsverket tillhandahåller behöver också ges på fler språk än svenska och engelska för att nå ut till en större målgrupp. Även denna information borde vara samordnad med övrig information som ska ges av myndigheter och på exempelvis sweden.se samt Flytta.

Överväganden avseende hjälpmöjligheter

Utöver att det saknas bra information om arbetskraftsinvandrares rättigheter och skyldigheter har det framkommit att många arbetskraftsinvandrare inte vet vart de ska vända sig om de upplever problem. Det har framförts att det behövs ett ställe/en kontakt dit man kan hänvisa arbetskraftsinvandrare. Av redogörelsen ovan framkommer att flera myndigheter redan har en tipsfunktion på sin hemsida dit den som vill tipsa om något missförhållande kan vända sig. Många aktörer pekar dock på att utsatta personer ofta är rädda för att vända sig till myndigheterna och att det är därför så få fall kommer till myndigheternas kännedom. I Norge anmäls missförhållande till den aktuella myndigheten. Myndigheterna har dock ett utbrett samarbete mellan sig och ärenden hanteras inom den gemensamma a-krim-satsningen. Information kan därför utbytas och ärenden överlämnas mellan de olika myndigheterna inom satsningen.

I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet³² konstaterades att en myndighetsgemensam tipsingång inte kan bli tillräckligt effektiv så länge som möjligheten att vidarebefordra inkomna tips till andra myndigheter begränsas av nuvarande regelverk. Inte heller utredningen bedömer att det i nuläget bör skapas en myndighetsgemensam tipsfunktion. Det pågår redan samarbeten och samverkan mellan flera myndigheter i Sverige med just fokus på att stoppa missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring. Dessa uppdrag måste utvärderas och analyseras innan ytterligare funktioner eller förändringar sker i uppdragen. Flera myndigheter, exempelvis Försäkringskassan och Migrationsverket, kartlägger också hur ett informationsutbyte skulle kunna ske bättre och vilka hinder för detta som finns och frågan om informationsutbyte mellan myndigheter utreds också för närvarande. Ett center, likt det i Norge, föreslås därför inte även om den norska satsningen framstår som mycket ändamålsenlig och effektiv.

Utredningen har vidare övervägt om en hjälp- eller tipsfunktion skulle kunna skötas av någon eller flera arbetstagarorganisationer. En sådan funktion skulle då kunna användas för att få vägledning och hjälp att kontakta rätt myndighet eller välja rätt vägar att gå vidare med sitt ärende. Möjligen skulle det också gå att få hjälp med att processa mot arbetsgivaren om lönen m.m. Denna hjälp skulle då

³² Ds 2021:1.

ges oavsett om personen är medlem i ett fackförbund eller inte. I samtal med företrädare för LO, TCO och SACO framkommer dock att dessa varken har möjlighet eller en önskan att hantera en sådan funktion. Enligt fackförbunden är en sådan lösning i grunden systemfrämmande eftersom partsmodellen bygger på fackligt medlemskap för anställda och medlemskap i arbetsgivarorganisation för arbetsgivare. Fackförbunden verkar på uppdrag av sina medlemmar och vill därför inte åta sig att processa om utestående lön åt arbetskraftsinvandrare som ännu inte är medlemmar i något fackförbund. Det skulle dessutom sannolikt minska arbetskraftsinvandranas intresse för att gå med i facket.

Enligt utredningens kartläggning har de initiativ som växt fram, bl.a. Center för Papperslösa och Fair Play bygg, varit framgångsrika. De tar emot flera ärenden per år och fungerar som en hjälpfunktion både för den utsatta och för myndigheterna som på detta sätt får ta emot information som redan till viss del är bearbetad. Sådana initiativ är mycket positiva och det är viktigt att parterna på arbetsmarknaden tar ansvar för att arbetsmarknaden fungerar och att arbetstagare inte utnyttjas som kommer till Sverige för att arbeta. Det står dock klart att dessa initiativ inte räcker och inte heller omfattar hela den grupp som utredningen har att beakta. Därtill saknas det ett samlat grepp, en hjälp som kan ges oavsett inom vilken bransch eller var i landet personen befinner sig.

I Finland har den finska brottsofferjouren en uttalad stödfunktion för arbetstagare som utnyttjas. I samtal med Brottsofferjouren Sverige framkommer att de redan har varit i kontakt med den finska motsvarigheten och diskuterat hur de skulle kunna nå denna grupp av människor. Brottsofferjouren Sverige är både intresserade av och anser sig ha möjlighet att med relativt små medel till utbildningsinsatser och metodstöd kunna ta sig an uppgiften att både stötta och hjälpa arbetskraftsinvandrare som känner sig utsatta för brott. Hjälpen kan dessutom redan i dagsläget ges på flera olika språk, åtminstone via telefon, vilket är en stor fördel då flertalet av personerna kanske varken behärskar svenska eller engelska. Personen som söker hjälp kan välja att vara anonym och uppgifter om ärendet delas inte med någon annan och kan inte heller begäras ut av andra aktörer. Brottsofferjourerna har redan i dag den infrastruktur som krävs med 70 lokalkontor runt om i landet och en central stöd-

telefon, vars nummer dessutom är densamma som för alla brottsofferjouren inom hela EU.

Utredningen har undersökt olika möjligheter för att ge detta uppdrag till Brottsofferjouren Sverige. Det har dock inte gått att finna vare sig rättsliga eller praktiskt fungerande lösningar för detta. Det har framförts att varken Arbetsmiljöverket eller Brottsoffermyndigheten har i uppdrag att ta sig an den här gruppen av utnyttjade arbetstagare. Det har inte heller gått att få till stånd en lösning där medel fördelas till någon av dessa myndigheter för att sedan kunna sökas av Brottsofferjouren. Utredningen lämnar därför inget förslag i denna del. Utredningen anser dock att frågan om hur utsatta arbetskraftsinvandrare ska kunna få hjälp och stöd bör utredas vidare, då behovet framstår som angeläget.

5.3.4 Upplysningskampanj

Bedömning: De planerade upplysningsinsatserna för att öka allmänhetens kunskaper och medvetenhet när det gäller arbetslivskriminalitet bör genomföras både nu och i framtiden. Några andra informationsinsatser behövs inte för närvarande.

Skälen för utredningens bedömning

Det har framhållits av flera olika aktörer att allmänheten behöver information om hur arbetsförhållandena kan se ut, särskilt i vissa branscher, även i Sverige. Information kan vara ett sätt att få konsumenterna att göra mer medvetna val när de köper varor eller tjänster. Genom att få fler konsumenter att göra medvetna och upplysta val skulle en viss del av missbruket kunna reduceras om kraven ökar från konsumenterna på att en vara eller tjänst är producerad under rimliga villkor. Svenska konsumenter är i allmänhet medvetna och anpassar snabbt efterfrågan efter vad som t.ex. är bra miljöval. Mer information om de problem som kan förekomma även på den svenska arbetsmarknaden skulle därför kunna få stor effekt.

I det fortsatta uppdraget till Arbetsmiljöverket att leda samverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet ingår att genomföra förebyggande informationsinsatser

för att öka allmänhetens kunskaper och attityder i förhållande till arbetslivskriminalitet. Det framgår av uppdragsbeskrivningen att en ökad kunskap hos allmänheten om sambandet mellan t.ex. låga priser och risken för bristfällig arbetsmiljö, svartarbete, utnyttjande av arbetskraft och människohandel för tvångsarbete kan minska efterfrågan på varor och tjänster som bidrar till arbetslivskriminalitet. I Polismyndighetens lägesrapport ”Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 21” föreslogs också att Jämställdhetsmyndigheten ska få i uppdrag att samordna informationskampanjer till allmänheten om effekter av människoexploatering. Kampanjen skulle fokusera på åtgärder för att eliminera efterfrågan på dessa tjänster och privatpersoners ansvar. Även inom ramen för MUR arbetar de samverkande myndigheterna för att ta fram informationsinsatser till allmänheten.

Även arbetsmarknadens parter borde ha ett intresse av att konsumenterna blir mer upplysta. Bara genom att rikta sig till sina egna medlemmar skulle man kunna nå ut till många konsumenter. Detta är också något som flera av de arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som utredningen fått kontakt med redan gör eller har insett behovet av.

Det är av yttersta vikt att de upplysningskampanjer som redan har föreslagits blir av. De skulle också behöva genomföras vid flera tillfällen även i framtiden. Eftersom det redan finns både uppdrag och förslag om kampanjer som riktar sig till allmänheten gör utredningen bedömningen att det räcker att påtala vikten av att dessa blir av och att det är angeläget att de även kommer genomföras framöver. Det är också positivt att flera av de parter på arbetsmarknaden som utredningen varit i kontakt med redan insett behovet och nyttan av att göra egna upplysningskampanjer. Upplysningskampanjer som genomförs ofta och i bred skala bör kunna påverka många konsumenter.

5.3.5 Ett arbetstillstånd får vägras för arbete hos en arbetsgivare som brutit mot väsentliga regler

Förslag: Ett tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL får vägras om

1. arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion enligt 20 kap. eller dömts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § BrB, eller
2. arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift och uppgifterna rör redovisning av arbete.

Skälen för utredningens förslag

Det finns enligt dagens regelverk inget som uttryckligen hindrar att en utlänning kan beviljas tillstånd för arbete hos en arbetsgivare som tidigare har utnyttjat arbetskraftsinvandrare eller som t.o.m. dömts för vissa brott mot arbetskraftsinvandrare. Regeln om beviljande av arbetstillstånd i 6 kap. 2 § UtL är visserligen fakultativ, vilket ger Migrationsverket en möjlighet att inte bevilja arbetstillstånd till den som har ett anställningserbjudande hos en arbetsgivare som tidigare misskött sig t.ex. genom att inte uppfylla anställningsvillkoren så att arbetskraftsinvandringen inte fått sitt arbetstillstånd förlängt. Det förutsätter dock att Migrationsverket har information om arbetsgivarens tidigare förehavanden.

Utredningen anser att det borde tydligt uttryckas ett stöd i lagen för att en kontroll av arbetsgivare får göras och vid vilka tillfällen ett tillstånd inte bör medges på grund av misskötsamhet hos arbetsgivaren. Det bör därför slås fast i lagen att ett arbetstillstånd hos en viss arbetsgivare får vägras i vissa uttryckliga fall. Regeln bör placeras i 6 kap. UtL efter övriga regler om arbetstillstånd i 2–2 b §§. Även denna bestämmelse blir fakultativ men ger Migrationsverket det rättsliga stödet för att utföra vissa registerkontroller av arbetsgivaren trots att denne inte är part i ärendet. Bestämmelsen föreslås vara fakultativ för att inte Migrationsverket i alla situationer och gentemot alla arbetsgivare ska vara tvungen att utföra dessa kontroller. Exempelvis behövs knappast sådana kontroller när arbetsgivaren är ett större aktiebolag med många anställda eller ett certifierat bolag

som Migrationsverket har god kännedom om. Det blir ytterst en fråga för Migrationsverket att bedöma när man anser att arbetsgivaren behöver kontrolleras men det är givetvis särskilt angeläget i de situationer då Migrationsverket tillämpar särskilda utredningsåtgärder (se avsnitt 4.4.3) eller i de branscher och företag som Migrationsverket särskilt ska kontrollera enligt förslaget i SOU 2021:5 (se avsnitt 5.2).

Det bör för det första regleras att ett arbetstillstånd får vägras för det fall att arbetsgivaren som står bakom anställningserbudandet som ligger till grund för ansökan om arbetstillstånd blivit påförd en sanktion som regleras i 20 kap. UtlL. Arbetsgivaren ska då ha gjort sig skyldig till något brott i 20 kap. UtlL eller blivit påförd en sanktionsavgift enligt samma kapitel. Brott mot straffbestämmelserna i 20 kap. UtlL kan exempelvis avse människosmuggling eller anställning av någon utan erforderliga tillstånd. Även de föreslagna nya brotten olovlig handel med arbetserbudanden m.m. och exploatering av utländsk arbetskraft (se avsnitt 6.3.2 och 6.3.3) föreslås bli placerade i detta kapitel och kommer därmed kunna utgöra en grund för att vägra arbetstillstånd. Med sanktionsavgift avses regleringen i 20 kap. 12 och 12 a §§ UtlL samt den nya föreslagna sanktionsavgiften i 12 b § för den som inte uppfyller kraven avseende bostad. Vidare bör inte heller en arbetsgivare som dömts för människohandel eller människoexploatering enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § BrB få anställa en arbetstagare från tredje land.

Den som dömts för brottet eller blivit påförd sanktionsavgiften kan vara den enskilda näringsidkaren eller, när det gäller juridiska personer, en person med ledande ställning, med befogenhet att företräda företaget, med rätt att fatta beslut på dess vägnar eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. Beträffande juridiska personer finns det nog knappast någon anledning för Migrationsverket att kontrollera samtliga företrädare, styrelseledamöter etc. i ett börsnoterat bolag. Vem som är bolagsman i ett handelsbolag respektive vilka som företräder ett aktiebolag går alltid att få fram via Bolagsverket. Ett sätt för verket att förenkla kontrollen av vem eller vilka som företräder bolaget skulle kunna vara att se till att den uppgiften ska anges i anställningserbudandet. För att det ska bli möjligt för Migrationsverket att kontrollera om en arbetsgivare blivit dömd för brott föreslås att förordningen (1999:1134) om belastningsregister kompletteras med

en bestämmelse om att Migrationsverket får åtkomst till uppgifter ur registret för detta ändamål.

Det är även viktigt att skatte- och bidragsfusk hos arbetsgivaren, såsom exempelvis svartarbete kan beaktas. Sanktioner som har påförts på grund av oriktigt eller utelämnat uppgiftslämnande i samband med beskattning beträffande arbete bör därför också utesluta att arbetsgivarens anställningserbjudande kan ligga till grund för ett arbetstillstånd. Sanktioner som avses kan t.ex. vara påförande av skattetillägg enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) eller begånget skattebrott enligt skattebrottslagen (1971:69). Det otillåtna handlandet ska ha avsett uppgifter som rör redovisning av arbete. Det innebär att t.ex. ett skattebrott på grund av felaktigt redovisade uppgifter om mervärdesskatt inte ska beaktas. Migrationsverket kan med stöd av förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet kontrollera arbetsgivaren i dessa avseenden.

Utredningens förslag kommer innebära att även arbetsgivare som inte har begått något brott kan komma att kontrolleras mot bl.a. belastningsregistret. Utredningens bedömning är dock att fördelarna med detta förslag, att öka förutsättningarna för att förhindra att arbetskraftsinvandrare anställs av arbetsgivare som t.ex. tidigare exploaterat en utlänning, överväger det intrång i den personliga integriteten som dessa kontroller innebär.

Vid bedömningen av om det finns skäl att underlåta att tillämpa avslagsgrunden trots att arbetsgivaren har påförts sanktioner bör proportionalitetsprincipen tillämpas vilket innebär att samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska beaktas. Omständigheter som kan vara av betydelse vid prövningen är bl.a. vilken tid som har förflutit sedan arbetsgivaren påfördes sanktionen och hur allvarlig den överträdelse som lett till sanktionen har varit. Det bör också beaktas om det har varit fråga om upprepade förseelser. Är det t.ex. fråga om en mindre allvarlig engångsföreteelse kan det finnas skäl att avstå från att tillämpa avslagsgrunden. En sanktion som drabbat en arbetsgivare bör normalt sett inte heller för alltid exkludera denne från möjligheten att anställa en utlänning som behöver arbetstillstånd. En rimlig tid under vilken arbetstillstånd hos den aktuella arbetsgivaren får nekas skulle kunna vara två år.

För andra fall av tidigare misskötsamhet hos arbetsgivaren, som t.ex. att denne tidigare inte uppfyllt sina åtaganden enligt anställ-

ningsvillkoren så att arbetskraftsinvandrarerna inte fått sitt arbetstillstånd förlängt eller att arbetsgivaren av andra skäl inte kan anses seriös t.ex. för att det inte finns medel för att betala lön, har Migrationsverket alltså möjlighet att avslå en ansökan om arbetstillstånd genom att bestämmelsen i 6 kap. 2 § är fakultativ.

5.3.6 Vissa krav på en bostad som tillhandahålls av arbetsgivaren

Förslag: Om arbetsgivaren tillhandahåller en bostad till en utlänning med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL

1. får hyran för bostaden inte stå i missförhållande till utlänningens lön eller boendets standard och
2. ska bostaden uppfylla allmänna säkerhets- och hälsobestämmelser.

Om en fysisk eller juridisk person bryter mot punkterna 1 eller 2 ska denne betala en särskild avgift. För varje utlänning ska avgiften vara det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upptäcktes, eller om den har upphört, den senaste dagen som den pågick. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, ska avgiften för varje utlänning i stället vara två prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften ska tillfalla staten.

Arbetsgivaren ska kunna föreläggas vid vite att till Migrationsverket lämna uppgifter om arbetstagarens boendeförhållanden.

Skälen för utredningens förslag

För att en utlänning ska beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL krävs bl.a. att han eller hon har erbjudits en anställning som gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och att lönen inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om lönen inte når upp till de krav som ställs prövar Migrationsverket om det finns

andra ersättningar eller förmåner i erbjudandet som kan räknas som lön och som kan medföra att kravet på lön är uppfyllt. Sådana ersättningar som skattemässigt räknas som lön ska även räknas in i den totala lönen vid bedömning av om ett erbjudande kan ligga till grund för arbetstillstånd. Den vanligaste förmånen utöver lönen är att arbetstagaren erbjuds fri bostad. Om en arbetsgivare erbjuder den anställde fri bostad, annat än vid tjänsteresor, är det en skattepliktig förmån. Den förmånen ska därför även räknas med vid bedömningen av om arbetstillstånd kan beviljas.

De förmåner som ska räknas med som lön måste omräknas till ett kontant värde. När det gäller av arbetsgivaren betald bostad beräknas det vid beskattningen utifrån marknadsvärdet på orten, läget och storleken på boendet. Skatteverket har utfärdat ett ställningstagande avseende beräkning av värdet på en bostadsförmån och i en bilaga till den finns en tabell med marknadsmässiga hyresnivåer per kvadratmeter för olika orter i landet. Samma bedömning kan göras i arbetstillståndsärenden. Det värde som man får fram genom att ta marknadsvärdet per kvadratmeter gånger bostadens storlek i kvadratmeter är det värde som Migrationsverket räknar som lön vid bedömningen av om villkoren uppfyller kraven för att få arbetstillstånd. Om en bostad delas av flera personer får dess yta delas med antal boende. För att kunna värdera förmånen krävs att det i erbjudandet framkommer tillräckliga uppgifter om det erbjudna boendet.³³

Migrationsverket kan alltså räkna en bostadsförmån som lön om det behövs för att nå upp till de inkomstnivåer som krävs för att få arbetstillstånd. Det finns dock inga bestämmelser i 6 kap. UtL som reglerar vad som gäller när arbetsgivaren tillhandahåller en bostad. Flera aktörer har påpekat behovet av ett krav på skälig hyra och rimlig standard på boenden. I utredningens kartläggning framkommer att ett fåtal arbetsgivare systematiskt utnyttjar systemet med arbetskraftsinvandring och att ett vanligt tillvägagångssätt i dessa fall är att arbetskraftsinvandringen får en lön som redovisas men som de sedan tvingas återbetala delar av. Det framkommer rapporter om att arbetsgivaren, vid granskning av hur transaktionerna har sett ut, uppger att arbetstagaren fått hyra bostad av arbetsgivaren och att en del av återbetalningen avser ersättning för bostaden. Av kartlägg-

³³ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, *Bedömning av om den lön, inklusive eventuella förmåner, som erbjuds för en anställning är tillräcklig för att uppfylla kravet i 6 kap. 2 § utlänningslagen*, RS/007/2021.

ningen framkommer också rapporter om missförhållanden i boendemiljön och utnyttjande som har sin utgångspunkt i hyresförhållandet. Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns skäl att ställa krav på de boenden som en arbetsgivare tillhandahåller en arbetstagare med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL.

Krav som ska ställas när arbetsgivaren tillhandahåller en bostad

För att tillstånd ska beviljas en säsongsarbetare ställs krav på att utlänningen ska kunna visa att denne under sin vistelse kommer att ha tillgång till en bostad med lämplig standard.³⁴ Enligt utredningen bör en motsvarande bestämmelse inte införas för arbetskraftsinvandrare med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Att det har införts för säsongsanställda beror på att det är ett krav enligt säsongsanställningsdirektivet.³⁵ Gruppen arbetskraftsinvandrare enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL är betydligt mindre homogen än säsongsarbetare på grund av att de arbetar inom många olika branscher och med väldigt olika förutsättningar. Säsongsanställda arbetar inte sällan på otillgängliga platser och under en begränsad period. Detta gäller inte generellt för gruppen arbetskraftsinvandrare med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Det är inte heller lika vanligt att arbetsgivare upplåter eller förmedlar en bostad till de utlänningar som beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. UtlL. Ett generellt krav på en lämplig bostad redan vid ansökan skulle också kunna ha en negativ effekt på kompetensförsörjningen i landet. Mot denna bakgrund föreslås inte ett krav på bostad som en del av förutsättningarna för tillståndets beviljande i 6 kap. 2 § första stycket UtlL.

Vad som däremot framkommit är att vissa arbetsgivare som missbrukar systemet kan erbjuda både arbete och boende även om boendet inte alltid är i arbetsgivarens egna lokaler. Det är uppenbart att den som blir beroende av samma person både för sitt arbete och sitt boende kan hamna i en utsatt position. Det kan därför finnas skäl att reglera vad som ska gälla för att förhindra att arbetskraftsinvandrare blir utnyttjade när arbetsgivaren också tillhandahåller boendet. I 6 c kap. UtlL finns bestämmelser för säsongsanställda som reglerar vad som gäller när en arbetsgivare upplåter eller för-

³⁴ 6 c kap. 2 § 4 UtlL.

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning.

medlar en bostad till utlänningen. De krav som uppställs i denna bestämmelse gäller alltså utöver att arbetstagaren för att beviljas ett tillstånd ska ha en bostad med lämplig standard enligt 6 c kap. 2 § 4 UtL. Om arbetsgivaren upplåter eller förmedlar bostaden till utlänningen får, enligt 6 c kap. 3 § UtL, ett tillstånd för säsongarbete beviljas endast om

- hyran för bostaden inte står i missförhållande till utlänningens lön eller boendets standard,
- hyran för bostaden inte dras från utlänningens lön i andra fall än enligt lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt,
- arbetsgivaren har tillhandahållit utlänningen en skriftlig handling med hyresvillkoren, och
- bostaden uppfyller allmänna säkerhets- och hälsobestämmelser.

Enligt utredningen finns det skäl att införa en likande bestämmelse som den som finns i 6 c kap. 3 § UtL även för dem som beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL. Den nya bestämmelsen bör placeras i 20 kap. UtL som en ny 12 b §. För säsonganställda gäller kraven på bostaden om arbetsgivaren upplåter eller förmedlar en bostad. Enligt utredningen är detta begrepp inte lämpligt att använda för de arbetsgivare som erbjuder en bostad till en arbetskraftsinvandrare med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL. Dessa arbetstagare behöver inte ha en bostad ordnad på förhand. De är därför inte i samma utsatta situation som en säsongarbetare när det gäller boendefrågan. En arbetsgivare som endast rekommenderar eller hänvisar en arbetskraftsinvandrare till en bostadsförmedlare eller en hyresvärd bör inte träffas av bestämmelsen och riskera att bli ansvarig för omständigheterna kring boendet. Utredningen förslår därför i stället att bestämmelsen ska gälla den arbetsgivare som tillhandahåller en bostad. Om arbetsgivaren tillhandahåller en bostad till utlänningar med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL ska alltså vissa krav gälla. Med tillhandahåller avses det fallet att arbetsgivaren är den som upplåter boendet men även fall när denne har erbjudit en lösning med arbete och bostad, även om bostaden inte upplåts av arbetsgivaren själv i det fallet. Att arbetsgivaren endast rekommenderar arbetstagaren möjliga boendalternativ omfattas däremot inte.

Bestämmelserna för säsongarbetare är hämtade från det s.k. säsonganställningsdirektivet.³⁶ Bestämmelserna i direktivet om lämplig bostad är tvingande och för Sveriges del handlade det därför om ett genomförande av direktivet när bestämmelserna infördes i utlänningslagen. Någon analys av behovet av reglerna som sådana gjordes därför inte men hur bestämmelsen ska tolkas fördes det däremot resonemang om i förarbetena. Enligt utredningen bör vissa av de krav som finns i 6 c kap. 3 § UtlL gälla även för arbetsgivare som tillhandahåller en bostad åt en arbetskraftsinvandrare med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Det föreslås därför att om arbetsgivaren tillhandahåller en bostad till utlänningen får hyran för bostaden inte stå i missförhållande till utlänningens lön eller boendets standard och bostaden ska uppfylla allmänna säkerhets- och hälsobestämmelser. Bestämmelserna bör tolkas på samma sätt som 6 c kap. 3 § UtlL och förarbetena till införandet av den bestämmelsen kan därför tjäna som vägledning.

I dessa förarbeten anfördes bl.a. följande. När det gäller att hyran inte får vara för hög i förhållande till boendets kvalitet borde bestämmelsen i 12 kap. 55 § jordabalken om hyressättning enligt bruksvärderregeln kunna ge vägledning. Det innebär att bedömningen i första hand bör göras med ledning av hyran för liknande bostäder på orten där bostaden är belägen eller, om det inte kan ske, med hänsyn till i övrigt likartade förhållanden. Ett syfte med bestämmelsen är också att arbetskraftsinvandringen, efter betalning av hyran, ska ha kvar så mycket av sin nettoersättning att levnadsförhållandena framstår som rimliga. En jämförelse kan göras med 4 kap. 1 § SoL. Efter att hyran är betald ska utlänningen inte behöva försörjningsstöd för att täcka kostnaderna för bl.a. uppehälle. Beträffande de allmänna hälso- och säkerhetsbestämmelserna hänvisades i förarbetena till införandet av 6 c kap. 3 § UtlL till 12 kap. 18 a § sjunde stycket 2 jordabalken om skick och lägsta godtagbara standard. Bestämmelsen innebär att bostaden inte får ha sådana brister i fråga om hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden som inte skäligen kan godtas. Motsvarande bör gälla även för den här föreslagna bestämmelsen.³⁷

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsonganställning.

³⁷ Prop. 2017/18:108, *Genomförande av säsonganställningsdirektivet*, s. 42 ff.

När det gäller frågan om kvittning gäller bestämmelserna i kvittningslagen även för arbetskraftsinvandrare. Det behöver därför inte framgå särskilt av den nu föreslagna bestämmelsen. Enligt utredningen finns det vidare ingen anledning att ha en sanktionerad skyldighet för arbetsgivaren att tillhandahålla skriftlig information om hyresvillkoren och något sådant krav föreslås därför inte heller.

Sanktioner

För säsongarbetare gäller alltså att de måste kunna visa att de har en bostad av lämplig standard för att beviljas ett tillstånd. Skulle arbetsgivaren dessutom tillhandahålla eller förmedla bostaden gäller ytterligare krav för att tillståndet ska beviljas. Denna ordning gör att bostaden kontrolleras redan när tillståndet beviljas. Om förhållandena förändras efter att utlänningen har beviljats tillståndet kan det utgöra grund för återkallelse.³⁸ En utlänning som tidigare har haft ett tillstånd för säsongarbete och t.ex. inte har iakttagit den anmälningskyldighet som finns vid byte av bostad kan riskera att få en senare ansökan avslagen. Detsamma gäller vid en ansökan om förlängning av tillståndstiden.³⁹ Skulle en säsongarbetare få sitt tillstånd återkallat på grund av brister hos arbetsgivaren kan arbetstagaren vara berättigad till ersättning enligt lagen (2018:318) om rätt till ersättning när ett tillstånd för säsongarbete återkallas.

Enligt utredningens förslag ska något krav på bostad inte uppställas för att ett arbetstillstånd ska beviljas. Kravet på bostaden ska i stället rikta sig mot arbetsgivaren som tillhandahåller bostaden. Det innebär att om kraven inte uppfylls så kommer arbetstillståndet inte att återkallas och det utgör inte heller skäl för att avslå en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Däremot kan en ansökan komma att avslås om arbetsgivaren har dömts att betala en sanktionsavgift på grund av en tidigare överträdelse av bostadskravet enligt den nya bestämmelsen 6 kap. 2 c § UtlL. Eftersom bestämmelsen om arbetstillstånd i 6 kap. 2 § UtlL är fakultativ skulle Migrationsverket också kunna avslå en tillståndsansökan om det redan av ansökan framgår att villkoren för bostaden inte kommer att uppfyllas. Migrations-

³⁸ 6 c kap. 13 § UtlL.

³⁹ Prop. 2017/18:108 s. 42.

verket behöver dock inte regelmässigt ställa frågor om bostadsförhållandena redan vid tillståndsansökan.

I förarbetena till införandet av säsongsanställningsdirektivet övervägdes det om det borde införas en civilrättslig sanktion inriktad på det fall att arbetsgivaren tar ut en hyra som står i missförhållande till bl.a. utlänningens nettoersättning. En sådan sanktion framstod dock inte som lämplig i det fallet bl.a. eftersom hyrans storlek och dess förenlighet med inresevillkoren kommer att bedömas av Migrationsverket redan innan arbetstagaren anländer till Sverige.⁴⁰ Någon motsvarande kontroll av att de nu föreslagna kraven beträffande bostad efterlevs kommer inte att göras regelmässigt av Migrationsverket i samband med att en ansökan om arbetstillstånd behandlas. Det är inte heller troligt att det t.ex. i ansökan om tillstånd redovisas en hyra som står i missförhållande till utlänningens lön eller boendets standard. Skulle det däremot framkomma, t.ex. i samband med att Migrationsverket kontrollerar villkoren vid en förlängningsansökan, att utlänningen har betalat arbetsgivaren för boendet kan det finnas anledning att granska villkoren för detta. Det är endast om Migrationsverket får indikationer på att boendeförhållandena inte följer de krav som uppställs som Migrationsverket kommer att utreda frågan vidare. Om Migrationsverket anser att arbetsgivaren brutit mot bestämmelsen kan detta anmälas till Åklagarmyndigheten. Även Arbetsmiljöverket eller Polismyndigheten kan vid inspektioner eller tips uppmärksamma fall av undermåliga boendeförhållanden. Den myndighet som uppmärksammar missförhållandena får rapportera detta till Åklagarmyndigheten, som får göra en bedömning av om ärendet ska drivas vidare. Misstänkta fall ska alltså anmälas direkt till Åklagarmyndigheten och några sekretesshinder mellan myndigheterna borde därför inte uppstå.

I förarbetena till införandet av säsongsanställningsdirektivet påpekades att det redan enligt den nuvarande ordningen finns en möjlighet för en hyresgäst att på civilrättslig väg göra gällande att den hyra som hyresvärderna tar ut inte är skäligen (se 12 kap. 55–55 e §§ jordabalken). Det påtalades också att en arbetsgivare är skyldig att på avtalsrättslig grund betala lön och annan ersättning enligt anställningsavtalet. En säsongsarbetare har samma möjligheter som andra rättssubjekt att få tillstånd en rättslig prövning av en fordran genom att vända sig till domstol eller Kronofogdemyndigheten med en

⁴⁰ Prop. 2017/18:108 s. 97 f.

ansökan om betalningsföreläggande enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Dessa möjligheter är givetvis också tillgängliga för arbetstagare med tillstånd enligt 6 kap. UtL. Det hindrar dock inte att en arbetsgivare som tagit ut en oskäligen hyra av utlänningen även får betala en sanktionsavgift till staten.

Utredningen föreslår att en fysisk eller juridisk person som har en utlänning anställd ska betala en särskild avgift om arbetsgivaren brutit mot första stycket punkt 1 eller 2 i den nya bestämmelsen i 20 kap. 12 b § UtL. Överträdelsen fullbordas tidigast när utlänningen har ett tillstånd enligt 6 kap. 2 § första UtL och boendet som strider mot bestämmelsen påbörjats. För varje utlänning ska avgiften vara det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upptäcktes eller, om den har upphört, den senaste dagen som den pågick. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader är avgiften för varje utlänning i stället två prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften ska tillfalla staten och 20 kap. 13 § UtL kompletteras med en hänvisning till den nya bestämmelsen. Allmän domstol kommer att pröva även dessa fall av särskild avgift. Ansökan ska göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål. Avgiften får inte tas ut när fem år har gått efter det att överträdelsen upphörde. 20 kap. 14 § UtL om hur avgiften ska betalas m.m. kommer att tillämpas även för dessa avgifter.

Utredningen föreslår vidare, i avsnitt 5.3.5, att ett arbetstillstånd bl.a. inte bör beviljas för arbete hos en arbetsgivare som blivit påförd en sanktion enligt 20 kap. UtL. Detta kommer alltså gälla även de arbetsgivare som blir påförda en sanktion för att ha brutit mot de nya boendekraven. Det nya brottet exploatering av utländsk arbetskraft som utredningen föreslår i avsnitt 6.3.2, konsumerar en överträdelse av det nu föreslagna boendekravet.

Uppgiftsskyldighet för arbetsgivare

Om Migrationsverket får information om att arbetstagaren bor i en bostad som arbetsgivaren tillhandahåller ska verket få möjlighet att genom ett föreläggande begära in uppgifter om boendeförhållandena på motsvarande sätt som gäller i dag avseende anställningsvillkoren (6 kap. 6 b § UtlF). Bemyndigande för denna förändring förs in i 23 kap. 1 § UtlL. Den förändring av 6 kap. 6 b § UtlF som nu föreslås överensstämmer med den ändring av bestämmelsen som utredningen föreslog i SOU 2021:5 med tillägg för möjligheten att även kräva in uppgifter om boendevillkor. Uppgifterna kommer då att lämnas skriftligt på heder och samvete, vilket innebär att en arbetsgivare som lämnar osanna uppgifter eller förtiger sanningen avseende en bostad, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, kommer att kunna dömas för osann försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet bedöms som grovt kan arbetsgivaren dömas till fängelse i högst två år och om gärningen begås av grov oaktsamhet kan arbetsgivaren dömas för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader (15 kap. 10 § BrB).

Särskilt om vitet

Genom utredningens förslag kommer arbetsgivaren att vara skyldig att vid äventyr av vite lämna uppgifter om villkor för boendet. Om föreläggandet inte efterlevs kan arbetsgivaren påföras ett vite. Vitet baseras då på underlåtenheten att lämna de begärda uppgifterna. Om arbetsgivaren däremot lämnar oriktiga uppgifter kan arbetsgivaren dömas för osann eller vårdslös försäkran. Det är då de felaktiga uppgifterna som genererar ett straff. Någon dubbelbestraffningssituation blir därför inte aktuell då det är olika handlingar som bestraffas.

Liksom redan påpekats i SOU 2021:5 har kritik framförts att 6 kap. 6 b § UtlF är verkningslös om arbetsgivaren väljer att inte skicka in några uppgifter alls. Utredningen föreslog därför redan i delbetänkandet att bestämmelsen ska förenas med en vitesskyldighet, genom bemyndigande i 9 kap. 17 UtlL. Utredningen hänvisar i detta avseende till det som anfördes i delbetänkandet om möjligheten för Migrationsverket att vid vite förelägga en arbetsgivare att lämna uppgifter.⁴¹

⁴¹ SOU 2021:5 s. 189 ff.

5.3.7 Inkomstnivå och anställningsgrad

Bedömning: Ett höjt inkomstkrav eller en begränsning av anställningsgraden för att beviljas arbetstillstånd behöver inte införas eftersom det inte är ändamålsenligt för att motverka det missbruk som utredningen har kartlagt.

Alternativt förslag: Om inkomstnivån ska höjas och anställningsgraden regleras ska det krävas att anställningen motsvarar minst 75 procent av en heltidstjänst och gör det möjligt för utlänningen att uppnå goda levnadsvillkor.

Bedömning avseende inkomstnivåerna

En fråga som har diskuterats är om den inkomst som krävs för att uppfylla det så kallade försörjningskravet borde höjas. Kravet på att anställningen ska göra det möjligt för arbetskraftsinvandrarerna att försörja sig har i förarbetena förklarats med att inkomsten måste vara av sådan storlek att utlänningen inte behöver försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen för att täcka sina kostnader.⁴² Mot denna bakgrund har Migrationsverket räknat fram att bruttolönen måste uppgå till minst 13 000 kronor i månaden. Vid en översyn av detta belopp 2019 konstaterade verket att det inte fanns skäl att ändra det beloppet och att det därmed alltjämt var tillräckligt med en månadsinkomst på 13 000 kronor för att kunna försörja sig.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 4.4.2 tjänar drygt 87 procent av alla som ingick i statistiken från SCB mer än 20 000 kronor per månad. Ytterligare fem procent tjänar mellan 17 000–19 999 kronor per månad. Det stora flertalet, drygt 92 procent, tjänar alltså från 17 000 kronor i månaden och uppåt. Under 2020 var det endast 142 personer som beviljades ett arbetstillstånd där den erbjudna månadslönen låg mellan 13 000–14 000 kronor.⁴³ Av löneuppgifterna framgår inte om personen arbetat deltid, varit sjukskriven eller uppburit föräldrapenning. Enligt Riksrevisionen är en lön under försörjningskravet eller frånvaro av inkomst i relativt hög utsträckning enstaka fall som är utspridda på många arbetsgivare. Av de arbets-

⁴² Prop. 2007/08:147 s. 27.

⁴³ År 2020 redovisas på grund av att det var det året Migrationsverket hade uppgifter om detta.

givare som betalade en arbetskraftsinvandrare under 13 000 kronor var det stora flertalet arbetsgivare som bara anställde en arbetskraftsinvandrare, vilket enligt Riksrevisionen tyder på att det i de allra flesta fallen inte är fråga om ett systematiskt missbruk av reglerna när det gäller låga löner.

Av kartläggningen framgår dessutom att det egentligen inte är den redovisade inkomsten som är problemet utan att vissa arbetskraftsinvandrare tvingas betala tillbaka delar av lönen till arbetsgivaren. Kartläggningen visar att det missbruk som rapporteras innebär att arbetskraftsinvandrare kan redovisa en godtagbar lön till olika myndigheter men att de sedan måste betala tillbaka delar av den till arbetsgivaren. Den inkomst arbetstagaren får är då egentligen betydligt lägre än vad som framgår av offentlig, tillgänglig statistik och de handlingar som skickas till Migrationsverket eller de inkomstuppgifter som finns hos Skatteverket, liksom i det avtal som arbetsgivaren och arbetskraftsinvandrararen ingått. Detta missbruk bör förhindras genom de andra åtgärder som utredningen föreslår i detta betänkande. Eftersom missbruket inte i första hand består i att de redovisade inkomstnivåerna är för låga saknas det enligt utredningen skäl för att förändra det nuvarande regelverket och den inkomstnivå som tillämpas.

Trots detta kan det möjligen finnas ett visst värde i att ställa krav på en något högre lägsta inkomst än vad som gäller i dag för att en tredjelandsmedborgare ska få tillstånd för att komma hit och arbeta. Frågan är då hur det ska uppnås och vilken inkomstnivå som kan vara rimlig. Utredningen redogör därför nedan för ett alternativt förslag.

Alternativt förslag avseende inkomstnivåer

I Sverige finns till skillnad från i många andra länder inga minimilöner. Det är också en grundläggande princip i den så kallade svenska modellen att det inte finns någon statlig reglering av lönerna utan att dessa bestäms av arbetsmarknadens parter. Att införa någon form av minimilön för just arbetskraftsinvandrare skulle därför strida mot den svenska modellen. SCB redovisar varje år medellönen i Sverige, dels som ett totalbelopp för alla löntagare, dels uppdelat efter olika faktorer som kön, yrkesområde etc. Medellönen i Sverige 2020 var

36 100 kronor och medianlönen (det vill säga den mittersta lönen när lönerna sorteras i storleksordning) var 32 400 kronor. Ett förslag som framförts är att lägsta tillåtna lön skulle vara medianlönen. Det innebär dock en mycket stor förändring av det nuvarande systemet för arbetskraftsinvandring och skulle medföra att många branscher inte längre skulle kunna rekrytera utländsk arbetskraft trots att de kan ha behov av det. Enligt utredningen är ett sådant förslag inte förenligt med våra direktiv att det nuvarande systemet ska värnas.

Ett annat förslag som har förts fram är att inkomstnivån skulle knytas till konsumentprisindex och räknas upp med detta. En sådan indexering måste då utgå från en viss nivå. Det måste också finnas någon form av författningsstöd för att en sådan beräkning ska göras. Kravet på att kunna försörja sig finns inte bara för den som vill komma hit och arbeta utan samma begrepp används också t.ex. för att få uppehållstillstånd på grund av anknytning i 5 kap. 3 b § UtlL och numera också för att få permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtlL. Av UtlF framgår att dessa försörjningskrav är knutna till beräkningen av förbehållsbeloppet i 7 kap 5 § utsökningsbalken (se 4 kap. 4 c och 4 d §§ UtlF). Nivån på det försörjningskravet innebär i stort sett samma nivå som skälig levnadsstandard enligt socialtjänstlagen.

Att begreppet försörja sig skulle ges helt olika innebörd beroende på vilken sorts tillstånd som prövningen avser är knappast rimligt. Det finns heller ingen anledning att generellt höja kravet på vad som ska krävas för att man ska kunna försörja sig för alla de tillstånd där begreppet används. En bättre ordning är då att införa ett annat uttryck i bestämmelsen som reglerar arbetstillstånd och som också medger att nivån höjs något i förhållande till vad som gäller nu. För att beviljas arbetstillstånd skulle då kunna krävas att anställningen – det vill säga inkomsten – ska göra det möjligt för utlänningen att uppnå goda levnadsvillkor.

Begreppet goda levnadsvillkor innebär en högre nivå än skälig levnadsnivå. Det används i dag bl.a. i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och tar då främst sikte på andra förhållanden än rent ekonomiska. Det används dock även i andra sammanhang som t.ex. i rapporter om olika gruppers levnadsvillkor och då kan även de ekonomiska villkoren omfattas. Genom att använda ett begrepp som inte är knutet till försörjningsförmågan och därmed till de belopp som används för att beräkna skälig levnadsnivå och

förbehållsbeloppet enligt utsökningsbalken så får Migrationsverket möjlighet att använda sig av en annan beräkningsmodell än den som man hittills använt. Det blir då möjligt att låta sådana saker som medelinkomsten för löntagare i Sverige och konsumentprisindex påverka beräkningen. Enligt 6 kap. 9 § UtL får regeringen meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd. Med stöd av detta bemyndigande kan regeringen utfärda närmare föreskrifter om vad som avses med goda levnadsvillkor.

Bedömning avseende anställningsgraden

Utredningen har inte fått fram uppgifter om hur anställningsgraden ser ut för arbetskraftsinvandrare inom respektive bransch men har fått information om anställningar där lönen understiger 25 000 kronor i månaden de senaste tio åren. Av dessa uppgifter framgår att uppskattningsvis 10 procent av alla tillstånd under 2020 och 7 procent under 2019 utgjorde deltidsanställningar eller anställningar med en lön under 25 000 kronor. Eftersom utredningen inte har fått uppgifter per år kan felmarginalen på dessa uppgifter vara stor. Uppgifterna avser de senaste tio åren, vilket innebär att ansökningar från tiden före Migrationsöverdomstolens nya praxis från 2015, då lönenivåerna kunde vara lägre än i dag, ingår. Det ska också poängteras att detta är beviljade tillstånd och uppgifterna om lönenivåer och anställningsgrad är de som framgått av ansökningarna. Det står parterna fritt att omförhandla villkoren, även om villkoren måste uppfylla kraven i 6 kap. 2 § UtL under hela anställningstiden.

Av uppgifterna framgår att det var vanligast med en anställningsgrad om 75 procent för alla med en lön om 25 000 kronor eller mindre. Av dem som beviljades en anställningsgrad om 75 procent var en lön mellan 16 000–18 999 kronor i månaden det mest förekommande. Cirka 30 procent av alla beviljade ansökningar som gällt deltidsanställningar har varit en anställning om 51–70 procent, 10 procent hade en anställningsgrad om 50 procent eller mindre och 60 procent en anställningsgrad över 70 procent.

Av rapporten Arbetskraft från hela världen (rapport 2015:9) från Delegationen för Migrationsstudier framgår att drygt var tredje arbetskraftsinvandrare i vissa arbetskraftsintensiva branscher erbjöds deltidsarbete i samband med ansökan om arbetstillstånd. Riks-

revisionen har också påpekat att arbetskraftsinvandrarernas reella tjänstgöringsgrad inte kontrolleras för de arbetskraftsinvandrare som arbetar deltid på annat sätt än att den uppgivna tjänstgöringsgraden är utgångspunkt för uträkning av heltidslönen när lönevillkoret ska bedömas. Av utredningens kartläggning framgår dock att det inte är missbruket av deltidsanställningar eller låga löner kopplade till deltidsanställningar, som framhålls som det huvudsakliga problemet. Utredningen har inte heller funnit rapporter eller vittnesuppgifter som beskriver att arbetskraftsinvandrare systematiskt skulle erbjudas deltidsanställningar men tvingas arbeta heltid. Även om det inte kan uteslutas att det förekommer finns det inga belägg för att det är ett så omfattande problem att det skulle motivera att deltidsanställningar förbjuds. Däremot framkommer det i rapporten GRUNDEN⁴⁴ uppgifter om att arbetstagare anställts på deltid av oklara skäl. En slutsats av detta var enligt rapporten att genom att erbjuda deltidsarbete kan man ta in dubbelt så många personer till Sverige jämfört med om man erbjudit heltidsanställning, vilket blir gynnsamt för den som har förmedling av arbets- och uppehållstillstånd som sin affärsidé. Denna studie är dock begränsad både geografiskt och i omfattning, varför några säkra slutsatser om ett generellt sådant problem med deltidsanställningar knappast kan konstateras.

En reglering av deltidsanställningar är möjligen inte heller förenligt med utredningens direktiv enligt vilka det nuvarande systemet för arbetskraftsinvandring ska värnas. Detta särskilt mot bakgrund av att missbruket, såvitt utredningen kan se, inte främst är kopplat till deltidsanställningar. Som redogjorts för ovan och i kapitel 4 består missbruket i stället av att en person får en uppgiven lön i anställningserbudandet och i avtalet som denne sedan måste återbetala del av till arbetsgivaren. I dessa fall ligger det snarast i arbetsgivarens intresse att inte erbjuda en deltidsanställning utan en heltidsanställning så att lönen framstår som så hög som möjligt för att den del som arbetsgivaren sedan får tillbaka, och som blir en oredovisad inkomst för denne, ska bli så stor som möjligt.

Det kan också konstateras att i flera branscher, exempelvis besöksnäringen, framhålls att deltidsanställningar i vissa fall är nödvändiga för att verksamheten ska fungera. Många arbetsgivarorganisationer har lyft fram att en begränsning av rätten att anställa arbetskraftsinvandrare på deltid kraftigt skulle begränsa deras möjligheter att

⁴⁴ Se om denna rapport i avsnitt 4.2.4.

anställa överhuvudtaget och på sikt då även bedriva sin verksamhet. Att arbeta deltid behöver inte heller innebära att utlänningen får en låg lön eftersom det även kan förekomma deltidsanställningar med höga löner. Det bör också beaktas att motsvarande begränsningar inte finns för andra grupper av arbetstagare, som t.ex. för EU-medborgare.

Kartläggningen i kapitel 4 visar att missbruket av systemet för arbetskraftsinvandrare inte i någon större utsträckning innebär att deltidsanställningar utnyttjas på ett otillbörligt sätt. Med hänsyn härtill och de övriga skäl som redovisats ovan anser utredningen att skälen mot en reglering av den tillåtna arbetstiden för arbetskraftsinvandrare överväger de skäl som finns för en sådan reglering. Ett förslag som reglerar anställningstiden tillgodoser inte de utgångspunkter som finns i direktiven om en välavvägd ordning som beaktar både behovet av åtgärder och arbetsgivarnas behov av att på ett praktiskt och förutsägbart sätt kunna rekrytera personal med nödvändig kompetens.

Skulle det trots detta finnas en önskan att reglera vilken lägsta anställningsgrad som är rimlig för en tredjelandsmedborgare som ska ges tillstånd att arbeta här lämnas ett alternativt förslag om hur en sådan reglering kan se ut.

Alternativt förslag avseende anställningsgraden

En lösning skulle kunna vara att göra det obligatoriskt med heltidsanställningar och sedan införa en möjlighet att göra undantag från det. I vissa fall har arbetstagare rätt att arbeta deltid. Enligt föräldraledighetslagen (1995:584) har en förälder rätt till förkortning av normal arbetstid med upp till en fjärdedel för vård av ett barn som inte har fyllt åtta år eller som är äldre än så men ännu inte har avslutat sitt första skolar. Rätt till ledighet, under vissa omständigheter, har också en arbetstagare som vill studera. Detta regleras i lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning. Det finns även fler exempel när en arbetstagare har rätt att gå ner i arbetstid. Gemensamt för denna rätt är dock att tjänstgöringsgraden, såsom den reglerats i anställningsavtalet, inte påverkas av att personen går ner i arbetstid. Personen ifråga är i stället just ledig. Detta innebär bl.a. att arbetstagaren under vissa förutsättningar kan öka sin

arbetstid igen om omständigheterna förändras, något som inte är möjligt för en person som enbart haft en lägre tjänstgöringsgrad från början. Något hinder mot att införa ett heltidskrav i utlänningslagen finns därför inte på grund av rätten att i vissa fall arbeta deltid.

Enligt utredningen framstår det dock inte som effektivt och motiverat att avvikelser från heltidskravet ska prövas i varje enskilt fall. Särskilt inte med beaktade av vad det skulle innebära för Migrationsverkets handläggningstider och resurser. Det kan då också bli svårt för den sökande och för arbetsgivaren som utfärdar anställningserbjudandet att förutse om tillståndet kan komma att beviljas om anställningen inte avser en heltidstjänst. Det är i så fall ett bättre alternativ att bestämma en viss nivå på anställningsgraden direkt i lagtexten. Det framgår av den sammanställning som utredningen fått från Migrationsverket att de allra flesta som kommer till Sverige med ett anställningserbjudande där lönen understiger 25 000 kronor, erbjuds en anställning om minst 75 procent. Om anställningsgraden ska begränsas föreslår utredningen därför att ett arbetstillstånd bara får ges om anställningen motsvarar minst 75 procent av en heltidstjänst.

Alternativt förslag om ändring i 6 kap. 2 § UtL

Om det ska införas bestämmelser om anställningsgraden och en höjd inkomstnivå skulle detta kunna regleras genom en ändring i punkten 1 i bestämmelsen i 6 kap. 2 § UtL. Den nya lydelsen skulle då kunna vara följande.

2 § Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning, om

- 1. anställningen motsvarar minst 75 procent av en heltidstjänst och gör det möjligt för honom eller henne att uppnå goda levnadsvillkor, och*
- 2. lönen, försäkringskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.*

Arbetstillstånd enligt första stycket får endast ges om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Arbetstillstånd får även ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

Författningskommentar till det alternativa förslaget om ändring i 6 kap. 2 § UtlL

Första punkten i bestämmelsen reglerar att en anställning, för att ligga till grund för ett arbetstillstånd, måste motsvara minst 75 procent av en heltidsanställning. Denna reglering förhindrar inte att en person är ledig enligt bl.a. föräldraledighetslagen eller lagen om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning eftersom det avgörande är tjänstgöringsgraden, såsom den reglerats i anställningsavtalet. Om tjänstgöringsgraden inte påverkas av ledigheten strider ledigheten inte mot kravet på en anställning om minst 75 procent.

I samma punkt anges vidare att, för att beviljas tillstånd, måste anställningen göra det möjligt för personen att uppnå goda levnadsvillkor. Begreppet goda levnadsvillkor innebär en högre nivå än det tidigare begreppet skälig levnadsnivå. Regeringen får utfärda närmare föreskrifter om vad som avses med goda levnadsvillkor enligt 6 kap. 9 § UtlL.

I delbetänkandet SOU 2021:5 föreslog utredningen ett nytt tredje stycke i 7 kap. 7 e § UtlL av vilket det framgår att en återkallelse enligt första stycket punkt 1 och 2 i samma bestämmelse, får underlåtas vid ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig. Detta bör gälla även om villkoren enligt första punkten inte är uppfyllda, om det rör sig om en mindre eller försumbar avvikelse från villkoren eller om det inte framstår som rimligt att tillståndet återkallas.

5.3.8 Personlig assistans

Förslag: Migrationsverket ska underrätta IVO och Försäkringskassan om avslag på ansökningar om arbetstillstånd som personlig assistent enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter hos arbetsgivaren. Denna informationsskyldighet förs in i utlänningsförordningen.

Skälen för utredningens förslag

Under perioden 2009–2018 fyrdubblades arbetskraftsinvandringen inom assistansområdet. Allt fler problem uppdagades och flera rapporter har kartlagt ett missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring kopplat till de som har arbetstillstånd för att arbeta som personliga assistenter. Enligt beräkningar uppgår assistansbedrägerierna till belopp om flera miljarder årligen och bara år 2019 återkrävdes 144 miljoner kronor inom assistansersättningen. Det finns inte några exakta siffror på hur omfattande problemen är och det gäller även i vilken utsträckning som arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Mörkertalen bedöms som stora. Enligt Försäkringskassan fortsätter impulserna och anmälningar till myndigheten om felaktigt användande av assistansersättning att öka.

På grund av att dessa problem uppmärksammats under senare år har antalet kontroller, insatser och åtgärder kraftigt ökat. Under 2020 gjorde Försäkringskassan 258 polisanmälningar avseende assistansersättningen, vilket kan jämföras med 140 anmälningar år 2019 och 184 år 2018. Fler återkrav ställdes under 2020 både mot assistansberättigade och assistansanordnare och det genomsnittliga beloppet för återkraven var högre än 2019. Antalet förhindrade felaktiga utbetalningar ökade också under 2020. Bifallfrekvensen avseende förstagångsansökningar om arbetstillstånd för arbete som personlig assistent hos Migrationsverket har också sjunkit sedan 2015 och ligger nu på runt 40 procent. Även antalet ansökningar om sådana arbetstillstånd har sjunkit sedan 2015, om än i begränsad omfattning. Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande från 2021 förtydligat hur ansökningar om arbetstillstånd som personliga assistenter ska hanteras. Av detta ställningstagande framgår att Migrationsverket ska vara observant i fall där den personliga assistentens anställning är beroende av assistansmottagarens rätt att vistas i Sverige. Under sådana omständigheter kan Migrationsverket ifrågasätta att det finns en sådan anställning som kan ligga till grund för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtL.

Under senare tid har också ett antal stora mål som rör assistansbedrägerier avgjorts eller väntar på avgörande i tingsrätt. Olika samverkansuppdrag har startats för att på ett bättre sätt förebygga, uppdaga och åtgärda de problem som finns. Försäkringskassan bedriver initiativet MUR i samverkan med flera andra myndigheter. Inom

detta initiativ vidtas flera åtgärder bl.a. med tanke på de problem som uppdragats inom assistansbranschen. Enligt Försäkringskassan är det ekonomiska värdet av de insatser som sker inom ramen för MUR något som saknar motstycke i modern tid. Samarbeten och informationsutbyten har också initierats mellan bl.a. Försäkringskassan, IVO och Migrationsverket. Trots detta bedöms problemen som fortsatt omfattande även om fler fall numera uppdragas.

Olika förslag har framförts för att motverka det missbruk som uppdragats. Ett förslag är att helt förbjuda arbetskraftsinvandring inom yrket personlig assistent. Ett annat är att kontrollerna hos Migrationsverket måste bli bättre. Det har också framförts synpunkter på hur informationsutbytet kan bli bättre mellan de berörda myndigheterna. I det följande behandlar utredningen dessa olika alternativ.

Ska arbetskraftsinvandring förbjudas eller begränsas inom personlig assistans?

De problem som utredningen kartlagt inom branschen personlig assistans har flera likheter med de övriga former av missbruk som framkommit i kartläggningen i kapitel 4. De former av missbruk som framkommit rör bl.a. exploatering och människohandel. Kännetecknande för utnyttjandet av systemen är även här att lönerna betalas på ett korrekt sätt till assistenten men denne måste sedan betala tillbaka en stor summa till anordnaren och/eller till brukaren. Det är alltså samma upplägg som förekommer inom flera andra branscher. Att förbjuda arbetskraftsinvandring just för personliga assistenter leder knappast till att dessa problem försvinner. De kriminella aktörer som vill utnyttja systemet skulle då bara övergå till en annan bransch. Det rapporteras exempelvis redan att bolag som tidigare utfört assistans i stället har börjat med kommunala tjänster, som t.ex. hemtjänst. Detta för att kontrollen av utförare när det gäller kommunala tjänster bedöms vara mindre utvecklad.

Det framhålls i flera rapporter att just assistansbranschen är en särskilt utsatt bransch eftersom kvalifikationskraven på arbetskraften är låg, lönerna relativt höga och en utlänning genom en sådan anställning i Sverige även kan få möjlighet att få hjälp av den svenska välfärden åt någon familjemedlem som är assistansbehövande. Enligt Arbetsförmedlingen kommer möjligheterna till arbete som person-

lig assistent att vara stora på fem års sikt. Det kommer att vara liten konkurrens om jobben. I rapporten Olle framhålls dock att finns en paradox i att arbetsgivare till Arbetsförmedlingen anger en upplevd brist på arbetskraft inom personlig assistans, ett yrke som helt saknar kravprofil, samtidigt som arbetslösheten i landet ökar kraftigt bland främst lågutbildade och utrikes födda. Att knyta frågan om arbetstillstånd till en bedömning av eventuella bristyrken framstår därför inte heller som lämpligt eftersom bedömningen av vad som är ett bristyrke medför problem i sig. Det skulle också kunna ifrågasättas om det skulle vara förenligt med utredningens direktiv att det nuvarande systemet ska värnas att införa ett förbud eller en begränsning för just detta yrke. Utredningen anser därför inte att arbetskraftsinvandring ska förbjudas för arbete som personlig assistent.

Kontroller hos Migrationsverket

Många aktörer har lyft fram att utökade kontroller hos Migrationsverket skulle kunna vara ett sätt att begränsa missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring när det gäller personlig assistans. Enligt Migrationsverket avgjordes före 2008 flertalet av arbetstillståndsärendena efter intervjuer dels med arbetstagaren, dels med arbetsgivaren. Ett sådant förfarande upptäcker enligt verket fler oegentligheter och kan ibland vara det enda sättet att få veta om det är fråga om ett seriöst anställningserbjudande. Många aktörer har pekat på att ett fåtal frågor direkt till arbetskraftsinvandraren, ibland i kombination med kontrollfrågor till arbetsgivaren, hade räckt för att ta reda på om anställningserbjudandet är seriöst menat. Dessa frågor kan inte ställas skriftligt eftersom då skulle arbetsgivaren själv eller ett ombud som företräder arbetsgivaren kunna svara åt arbetstagaren. Genom intervjuer kan man verifiera att det är arbetstagaren själv som svarar.

Ett förfarande med intervjuer är dock både tids- och resurskrävande för Migrationsverket som ska behandla ansökan. Till detta kommer att det i flertalet fall också skulle behövas ordnas med tolkar och lokaler för intervjuerna hos utlandsmyndigheterna. Redan i dag är väntetiderna för att göra intervjuer i anknytningsärenden långa. Enligt Migrationsverket skulle det bli en prioriteringsfråga där utlandsmyndigheterna inte skulle kunna prioritera arbetstillstånds-

ärendena, varför väntetiderna förväntas bli avsevärt längre i dessa ärenden med ett krav på intervjuer. Samtidigt finns det krav på handläggningstider som Migrationsverket, och Sverige, är bundna av. Det har dock framhållits att riktade kontroller mot de arbetsgivare där störst risker för missbruk finns skulle gynna effektiviteten vid tillståndsprovningen generellt. Detta förutsätter dock att kontrollerna och förfarandet effektiviseras eller förkortas någon annanstans i processen. Någon möjlighet att göra det har utredningen inte kunnat finna (se också utredningens överväganden i avsnitt 5.3.9 avseende Migrationsverkets certifieringsprocess som inte föreslås förändras). Riksrevisionen pekar på att handläggningstiderna för arbetstillståndsansökningar är orimligt långa. Detta ansågs bl.a. bero på att de kontroller som genomförts för att upptäcka missbruk tar mycket tid i anspråk. Ytterligare kontroller föreslås därför inte eftersom effekterna av sådana kontroller framstår som osäkra och då utredningens direktiv särskilt framhåller att regelverket bör vara utformat på ett sätt som så långt möjligt förenklar handläggningen hos Migrationsverket och möjliggör för myndigheten att hålla korta handläggningstider.

Redan i dag tillämpar Migrationsverket dessutom särskilda utredningsåtgärder för de som söker om arbetstillstånd med en anställning som personlig assistent. Antalet beviljade ansökningar har också sjunkit på senare år. Uppgifter visar dock att cirka 40 procent av alla ansökningar om personlig assistans beviljas, trots att särskilda utredningsåtgärder vidtas. Detta ska jämföras med att för samtliga ärenden där särskilda utredningsåtgärder vidtas blir det bifall i endast 4–8 procent av fallen.⁴⁵ Ett problem som har framförts av flera aktörer är att Migrationsverket inte kan avslå en ansökan trots att arbetstagaren kan anses sakna nödvändiga kvalifikationer, som exempelvis kunskap i svenska språket eller kunskap om den enskildes funktionshinder. Migrationsverket kan i dessa fall som regel inte bedöma anställningen som en skenanställning eller ett oseriöst anställningserbjudande, eftersom assistanssystemet är utformat så att det är den assistansberättigade som själv kan välja sin assistent. Migrationsverket kan därför inte ställa krav på personens kvalifikationer. Om Migrationsverket inte kan avslå en ansökan trots att mycket tyder på att personen inte kommer kunna utföra sina arbetsuppgifter spelar det mindre roll om Migrationsverket genomför intervjuer. Antalet

⁴⁵ Se avsnitt 4.4.3.

fall av missbruk som skulle kunna förhindras kan därför ifrågasättas, vilket också talar emot att införa ett krav på intervjuer i dessa ärenden.

Det ska påpekas att de kontroller som utredningen har förslagit i delbetänkandet SOU 2021:5 kan få en särskild betydelse inom branschen personlig assistans. Enligt förslaget ska Migrationsverket vid vite få förelägga en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd att lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Villkoren som arbetsgivaren skickar in ska kontrolleras av Migrationsverket för att se om de uppfyller kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Om villkoren ändras och blir mindre förmånliga för arbetstagaren än vad som tidigare uppgetts, införs en straffsanktionerad anmälningsskyldighet. De ändrade uppgifterna ska anmälas till Migrationsverket, som återigen kontrollerar om anställningen uppfyller kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Dessa kontroller skulle bl.a. kunna riktas särskilt mot de arbetsgivare som anställt en arbetskraftsinvandrare som personlig assistent. Om arbetsgivaren underlåter att göra en anmälan enligt ovan kan denne dömas till böter eller fängelse i högst sex månader enligt 20 kap. 6 § UtlL. En näringsidkare som begår ett brott som det är föreskrivet strängare straff än böter för kan dessutom i särskilda fall åläggas att betala en företagsbot.

Stärkt samverkan och kontroll

För att kontrollerna och samverkan mellan berörda myndigheter ska fungera behöver dessa kunna utbyta information med varandra. Både Försäkringskassan och IVO har framfört önskemål om ett bättre informationsutbyte. Försäkringskassan har påtalat att ändringar i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen skulle kunna underlätta informationsutbytet. IVO har framhållit att en skyldighet för Migrationsverket att till IVO anmäla avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter skulle ge myndigheten bättre förutsättningar att stoppa oseriösa assistansanordnare. Det ligger inte inom utredningens uppdrag att undersöka ändringar i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Däremot framgår det av betänkandet SOU 2020:35 att den nya myndigheten som där föreslås ska omfattas av lagen om underrättelse-skyldighet och att sekretessbrytande bestämmelser ska införas så att bl.a. IVO, Försäkringskassan och Migrationsverket ska kunna ge information till den nya myndigheten som sedan ska analysera de uppgifter som kommer in. Informationsöverföring är också en fråga för den utredning som har tillsatts för att göra en översyn av reglerna om informationsutbyte mellan myndigheter och behovet av ändrade regler för ett ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte.⁴⁶

IVO:s önskemål om att Migrationsverkets ska anmäla avslag på ansökningar om arbetstillstånd som personlig assistent på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter bör däremot kunna regleras inom ramen för bestämmelserna om Migrationsverkets uppgiftsskyldighet i utlänningsförordningen. Även Försäkringskassan skulle ha nytta av sådan information kontinuerligt för att granska de som får utbetalade medel från Försäkringskassan för att utföra assistans. Det är visserligen redan i dag möjligt för både IVO och Försäkringskassan att ha en stående begäran hos Migrationsverket om att få del av dessa beslut. Det kan dock lätt glömmas bort och begäran föregås alltid av sekretessprövning hos Migrationsverket. Genom att införa en sådan skyldighet i författningstext kommer utlämnandet att systematiseras och beslutet behöver inte begäras i varje enskilt fall. Den nya bestämmelsen föreslås införas i 7 kap. 7 c § UtlF. Något bemyndigande behövs inte för detta då det inte rör föreskrifter riktade mot enskilda utan en reglering av en myndighet.

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. När IVO eller Försäkringskassan i dag begär ut uppgifter om exempelvis avslag på ansökningar om arbetstillstånd för personliga assistenter på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter hos arbetsgivaren kan sekretessen, som normalt råder mellan myndigheterna, ibland brytas enligt 10 kap. 27 § OSL. Som huvudregel lämnas då information om arbetsgivaren ut men inte uppgifter om den som söker arbetstillståndet. I och med den nu föreslagna skyldigheten för Migrationsverket att lämna uppgifter vidare, kan IVO och Försäkringskassan få tillgång till uppgifter som omfattas av sekretess hos Migrations-

⁴⁶ Se avsnitt 5.3.2.

verket men där motsvarande sekretess inte gäller för uppgifterna hos IVO eller Försäkringskassan. Det kan därför inte uteslutas att uppgifter som det råder sekretess för hos verket om den enskilde arbetstagaren kan lämnas ut av IVO eller Försäkringskassan om det skulle begäras. Enligt utredningen väger dock intresset av att myndigheterna kan samverka för att förhindra missbruk av systemen som regel tyngre än intresset för den enskilde arbetskraftsinvandraren. Visst sekretesskydd finns dessutom genom de generella bestämmelserna om sekretess i 21 kap. OSL. Därmed gäller exempelvis sekretessen enligt 21 kap. 5 § OSL för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men, som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

När det gäller vilka uppgifter anmälningsskyldigheten skulle gälla för har det framförts att den skulle kunna avse alla verksamheter med krav på tillstånd enligt 7 kap. 1 § första stycket SoL och 23 § LSS, liksom för enskilda som har beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS eller assistansersättning enligt 51 kap. SFB och som själv anställer någon för att utföra assistansen (enligt 23 § LSS sista stycket). Detta för att förhindra att missbruket i stället söker sig till verksamheter där kontrollerna är sämre om kontrollerna skärps inom assistansområdet. Samtidigt skulle en uppgiftsskyldighet som omfattar all tillståndspliktig verksamhet innebära en kraftigt utökad arbetsbörda för Migrationsverket. Det finns inte heller stöd för att missbruket finns eller riskerar att flyttas till samtliga dessa verksamheter. En sådan uppgiftsskyldighet skulle dessutom kräva en mer ingående utredning och ytterligare överväganden av vad detta skulle innebära både med hänsyn till eventuell sekretess och bestämmelser om personuppgiftsbehandling. Utredningen föreslår därför att skyldigheten att lämna information för närvarande begränsas till de fall som avser avslag på ansökningar om arbetstillstånd som personlig assistent på grund av brister hos arbetsgivaren. Samtliga de fall där någon söker anställning som personlig assistent i verksamhet som omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt 23 § LSS omfattas därmed.

5.3.9 Överväganden som rör Migrationsverkets certifieringssystem

Bedömning: Det nuvarande certifieringssystemet som Migrationsverket tillämpar fungerar tillfredsställande varför inga förändringar av detta föreslås.

Skälen för utredningens bedömning

Som framgår av vår kartläggning och analysen av denna skulle fördjupade kontroller, utöver de som redan görs i dag, av både arbetsgivaren och den sökande kunna vara ett sätt att upptäcka oseriösa anställningserbjudanden och andra oegentligheter. Genom fördjupade kontroller skulle exploateringen av tredjelandsmedborgare på arbetsmarknaden till stor del kunna förhindras. Givetvis skulle inte alla arbetsgivare i alla branscher behöva kontrolleras extra utan kontrollerna skulle behöva riktas mot de branscher och företag där problemen har visat sig vara som störst. Ytterligare kontroller skulle dock påverka Migrationsverkets handläggningstider och korta handläggningstider framhålls bl.a. som en mycket viktig faktor för att Sverige ska framstå som ett attraktivt land att flytta till och kunna attrahera efterfrågad kompetens.

Av utredningens direktiv framgår att för att ordningen för arbetskraftsinvandring ska upprätthålla sin legitimitet är det viktigt att det finns en balans mellan å ena sidan åtgärder som avser att underlätta för arbetstagare och arbetsgivare och å andra sidan åtgärder som avser att motverka missbruk. Regelverket bör därför vara utformat på ett sätt som så långt möjligt förenklar handläggningen hos Migrationsverket och möjliggör för myndigheten att hålla korta handläggningstider. Inom ramen för en översyn av reglerna för arbetskraftsinvandring bör genomgående beaktas vad som kan göras för att hålla korta handläggningstider samtidigt som kravet på en rättsäker och ändamålsenlig handläggning upprätthålls.⁴⁷ Migrationsverkets utredningsresurser behöver därför användas så effektivt som möjligt.

⁴⁷ Dir 2020:8 s. 4.

Övervägande om det nuvarande systemet för certifiering av arbetsgivare behöver förändras

Utredningen har övervägt om fördjupade kontroller skulle kunna åstadkommas genom att förändra Migrationsverkets nuvarande system för att certifiera arbetsgivare. Det nuvarande systemet innebär att Migrationsverket ingår en överenskommelse med arbetsgivaren om en snabbare handläggning hos verket om arbetsgivaren ser till att ansökningsprocessen är komplett. För att ingå i certifieringssystemet måste arbetsgivaren bl.a. vara registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket, ha ekonomiska förutsättningar för att anställa och ha ett återkommande behov av att rekrytera arbetstagare från tredje land. Även om en arbetsgivare är certifierad gör dock Migrationsverket en fullständig kontroll av denne i varje ansökningsärende innan ett arbetstillstånd beviljas. Utredningen har därför övervägt om det skulle vara möjligt att i stället göra en noggrannare kontroll av den arbetsgivare som vill vara certifierad. Den som då bedöms uppfylla de uppställda kraven skulle sedan inte behöva kontrolleras på nytt, i alla delar, i varje ärende. Möjligen skulle ett sådant system också kunna utnyttja den kontroll som redan sker av vissa företag som är anslutna till olika certifieringssystem som t.ex. Svenskt Sigill inom handeln eller PEFC-certifieringen inom skogsvården.

Från flera håll har dock framhållits att det system för certifiering som Migrationsverket tillämpar i dag fungerar bra och även med de kontroller som görs så är handläggningstiderna som regel korta. I en rapport från Sveriges ingenjörer riktas däremot kritik mot det nuvarande certifieringssystemet.⁴⁸ En del av kritiken är att det är oklart vem som tar ansvar för att exempelvis utländska försäkringar är i nivå med svenska försäkringar. Migrationsverket svar på denna kritik är enligt rapporten att det är den svenska arbetsgivaren som svarar för att försäkringarna uppfyller villkoren och att Migrationsverket kontrollerar att det finns en försäkring innan tillstånd beviljas. Av utredningens kartläggning har det inte heller framkommit att missbruket av tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige med arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL består i att de inte har fullvärdiga försäkringar.

I rapporten uppges också att certifieringssystemet är så generöst att företag i dag väljer att använda denna process i stället för att

⁴⁸ Sveriges ingenjörer, *Legal handel av arbetstillstånd – En granskning av certifieringssystemet för högkvalificerad arbetskraftsinvandring*, 2021.

använda bestämmelserna om ICT-tillstånd. Utredningen konstaterar att det i så fall strider mot bestämmelsen i 6 kap. 2 b § UtIL. I övrigt ligger den frågan utanför utredningens direktiv. Sveriges ingenjörer framhåller också att en arbetsgivare kan avtala med arbetstagaren om att denne ska betala för arbetstillståndet. Utredningen kommer i det följande föreslå att ett nytt brott införs som förbjuder handel med arbetserbjudande m.m. Genom detta brott ska det straffsanktioneras att begära, träffa avtal om eller erbjuda en anställning mot en ersättning som står i uppenbart missförhållande till motprestationen.

Slutsats

Enligt utredningen föranleder inte den kritik som framförts av Sveriges ingenjörer att certifieringssystemet behöver ses över inom ramen för detta utredningsuppdrag. Den kritik som framförts faller inte inom utredningens uppdrag och dessutom föreslår utredningen andra åtgärder för att hantera vissa av de problem som rapporten tar upp.

Utredningen gör bedömningen att i den mån kontrollerna av arbetsgivarna skulle behöva förbättras bör det ske inom ramen för det nuvarande certifieringssystemet, som av merparten framhålls som väl fungerande. Något förslag om att förändra systemet för att certifiera arbetsgivare lämnas därför inte. Eftersom det nuvarande certifieringssystemet inte är författningsreglerat får det ankomma på Migrationsverket att bedöma om det behöver justeras på något sätt för att förbättra kontrollerna ytterligare.

Migrationsverket har redan i dag möjlighet att fördjupa kontrollerna i vissa särskilt problematiska branscher genom att t.ex. intervjua den arbetssökande. För att detta ska kunna ske är det angeläget att Migrationsverket får tillräckligt med resurser för att kunna hantera de ansökningar som görs och hålla nere handläggningstiderna. Migrationsverket har en mycket betydelsefull roll i detta sammanhang – både för att motverka det missbruk som förekommer, som gör stor skada för hela samhället, och för att Sverige ska förbli ett attraktivt land för utländsk kompetens. Att verket fortsättningsvis tillförs nödvändiga resurser är sammantaget till stor nytta för landet.

6 Skärpta straff för arbetsgivare och skadestånd till arbetstagare m.m.

6.1 Bakgrund

Utredningen ska lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet för arbetskraftsinvandring och om rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjats. I detta sammanhang ska utredningen överväga för- och nackdelar med att införa ett nytt brott och alternativa åtgärder som kan motverka utnyttjande av arbetstagare, såsom att utvidga tillämpningsområdet för befintliga brott eller åtgärder för att motverka systematiskt missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring. Vidare ska utredningen belysa i vilken utsträckning lagen om näringsförbud kan användas för att motverka sådant utnyttjande. Enligt direktiven ska utredningen även lämna författningsförslag om rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjas och lämna för- och nackdelar med ett sådant förslag. Utgångspunkten ska vara att det är arbetsgivaren som ska betala ersättningen.¹

6.2 Förslag i tidigare utredningar

Frågan om att införa ett straffansvar för arbetsgivare som tillhandahåller en anställning som inte uppfyller kraven i utlänningslagen har utretts tidigare i betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91) och i promemorian Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete (Ds 2018:7). Även frågan om ersättning till arbetstagare

¹ Dir. 2020:69, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare*, s. 3 f.

har utretts i promemorian. År 2020 lämnade Jämlikhetskommissionen sitt betänkande En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46) där dessa båda frågor också togs upp. Nedan följer en redogörelse för dessa utredningar.

6.2.1 Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden, SOU 2016:91

I betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91) föreslogs en straffbestämmelse som riktar sig mot arbetsgivare till utlänningar som beviljats arbetstillstånd. Enligt förslaget skulle arbetsgivaren dömas till fängelse i högst ett år eller, om omständigheterna är mildrande till böter, om denne uppsåtligen inte har uppfyllt villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 UtL och detta lett till att utlänningens ansökan om förlängt arbetstillstånd har avslagits eller att utlänningens arbetstillstånd har återkallats. Det samma skulle gälla om arbetsgivaren erbjudit utlänningen en anställning uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd och det lett till att utlänningens ansökan om arbetstillstånd avslagits. Straffbestämmelsen skulle inte omfatta försörjningskravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 UtL, eftersom försörjningskravet bedömdes vara beroende av faktorer som arbetsgivaren inte skulle kunna förutse eller påverka. Detta skulle i sin tur kunna leda till oklarhet om straffbestämmelsens innebörd och medföra rättsosäkerhet.

Enligt slutsatserna i betänkandet riskerar arbetsgivare som inte uppfyller anställningsvillkoren att undergräva och äventyra regelverket för arbetskraftsinvandring. Arbetsgivaren kan förvisso förlora arbetskraft men arbetstagaren riskerar, förutom att arbeta till undermåliga villkor, att förlora sitt tillstånd för att vistas och arbeta i Sverige, sin inkomstkälla samt att bli avvisad eller utvisad från landet. Enligt utredningen leder denna obalans till att arbetstagaren riskerar att hamna i ett beroendeförhållande till arbetsgivaren. Med beaktande av riktlinjerna för kriminalisering föreslog utredningen mot denna bakgrund ett särskilt straffansvar för arbetsgivare när anställningsvillkoren inte har uppfyllts.

Det övervägdes även alternativa lösningar men befintliga lagar och regler ansågs inte tillräckliga eller omfatta alla de situationer som det föreslagna straffansvaret skulle täcka. Inte heller avgifter och viten bedömdes vara tillräckligt effektiva rättsmedel. Sanktionsavgift

bedömdes inte som tillräckligt och det påtalades att den i så fall måste sättas i relation till arbetsgivarens ekonomiska förhållanden för att vara kännbar och tillräckligt avskräckande.

Remissvar avseende SOU 2016:91

Vid remissförfarandet framfördes flera kritiska synpunkter angående förslaget om införandet av en straffbestämmelse. Bland annat att en straffbestämmelse bör reserveras för allvariga fall där andra repressiva åtgärder bedöms otillräckliga och att det är en mycket ingripande åtgärd som inte hör hemma på arbetsmarknaden att sätta någon i fängelse, särskilt inte om den brottsliga gärningen gäller nivån på anställningsförmåner. Innebörden av förslaget är i själva verket att den arbetsgivare som misstar sig i fråga om vilka villkor som ”följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen” eller Migrationsverkets tolkning av denna regel riskerar fängelse i upp till ett år eller böter. Flera instanser bedömde sammantaget att 6 kap. 2 § första stycket UtL är alltför oprecis och otydlig för att ligga till grund för en straffrättslig påföljd. Det påpekades också att genom bestämmelsen, så som den utformats, kriminaliseras inte åsidosättanden av villkoren i 6 kap. 2 § första stycket 2 UtL i situationer där en ansökan om förlängt arbetstillstånd inte görs och arbetstillståndet inte återkallas, t.ex. för att giltighetstiden löpt ut när oegentligheterna upptäcks. Dessa fall kan vara lika straffvärda som de som omfattas av den föreslagna straffbestämmelsen.

Bland de kritiska rösterna framfördes även att en straffbestämmelse inte ökar incitamenten för arbetskraftsinvandraren att påtala brister eftersom arbetstagaren riskerar att förlora sitt tillstånd och få en omställningsperiod utan försörjning. En alternativ lösning hade kunnat vara att arbetsgivaren åläggs att ersätta arbetstagaren för uteblivna inkomster om arbetstillståndet återkallas. Arbetsgivare skulle kunna teckna försäkring för detta. Det framfördes också att förslaget riskerar att ha en stark avskräckande effekt på seriösa arbetsgivare, då de negativa konsekvenserna av ett oavsiktligt misstag kan bli mycket allvariga. Särskilt framhölls att de mindre företagen, utan personalavdelning, kommer att avstå från att rekrytera internationell kompetens.

Det fanns också remissinstanser som var positiva till en straffbestämmelse. Någon menade att en avgift inte lär vara en tillräcklig åtgärd. Någon annan tillstyrkte förslaget att det införs en ny lagregel med särskilt straffansvar för arbetsgivare men att den föreslagna bestämmelsen innebar en allt för bred definition av de ageranden som skulle kunna föranleda straffansvar.

6.2.2 Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete, Ds 2018:7

I juni 2017 fick en särskild utredare i uppdrag att överväga lämpligheten av, och vid behov lämna förslag på, sanktioner mot arbetsgivare och/eller ersättning till arbetstagare för det lidande och de kostnader som ett indraget tillstånd medför. Uppdraget redovisades i promemorian *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete (Ds 2018:7)*.

I promemorian övervägdes möjligheterna att införa sanktioner, såväl straffrättsliga som administrativa, mot arbetsgivare som inte tillhandahåller en anställning som uppfyller kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Det bedömdes dock inte vara lämpligt med hänsyn till att reglerna inte skulle kunna utformas på ett sätt som leder till en tillräckligt rättssäker tillämpning. Ett straffbud som hänvisar till kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtlL ansågs inte innehålla all den information som behövs för att avgöra vad som är straffbart och detta oavsett om kraven skulle skrivas in i straffbestämmelsen. Därutöver uppmärksammades särskilt att 6 kap. 2 § UtlL innehåller en hänvisning till kollektivavtal och bransch- eller yrkespraxis, vilka bestäms av arbetsmarknadens parter. Det innebär att gränsen för det straffbara området i förlängningen skulle bestämmas av civilsamhället i olika typer av avtal och inte av staten i lag eller annan författning. Promemorian gick så långt som att ifrågasätta om en kriminalisering ens är möjlig utan att strida mot grundläggande principer på normgivningens område. Det ansågs inte heller lämpligt att införa en kriminalisering för arbetsgivare som tillämpar otillräckliga villkor för en arbeidskraftsinvandrare men inte för arbetstagare som redan är etablerade i Sverige, eftersom detta i så fall skulle vara en särreglering och frångå vad som annars gäller på arbetsmarknaden. Det fick enligt utredningen till följd att det inte heller bör bli aktuellt att införa andra

rättsliga sanktioner som förutsätter att ett brott har begåtts, exempelvis åläggande av företagsbot.

Vad som däremot föreslogs i promemorian var en ny lag med bestämmelser som ger arbetskraftsinvandrare rätt till ersättning i vissa fall när ett uppehållstillstånd för arbete återkallas m.m. Enligt förslaget skulle en arbetskraftsinvandrare, om en återkallelse skett till följd av att arbetsgivaren underlåtit att tillhandahålla en anställning som uppfyller kraven för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL, ha rätt till ersättning av arbetsgivaren. Detsamma skulle gälla om utlänningen inte fått förlängt uppehållstillstånd för arbete eller nekats ett permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 UtlL. Storleken på ersättningen skulle i princip bestämmas till ett visst bestämt schablonbelopp, jämförbart med vad som motsvarar ersättningen för en kränkning som en ”normal” felaktig uppsägning innebär. Ersättningen skulle kunna sättas ner vid särskilda skäl. För att kunna driva en process om ersättningen skulle arbetskraftsinvandraren kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under processens gång.

Remissvar avseende Ds 2018:7

Under remisshanteringen av promemorians förslag framkom många synpunkter. Flera remissinstanser instämde i promemorians slutsatser att det inte bör införas ett särskilt straffansvar för eller möjlighet att ta ut en sanktionsavgift av arbetsgivare. När det gällde förslaget om en ny lag med bestämmelser som skulle ge arbetskraftsinvandraren rätt till ersättning i vissa fall när ett uppehållstillstånd för arbete återkallats framkom många kritiska synpunkter. Bland annat framfördes följande.

När det gäller frågan om förlängt uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd för arbete bör det framhållas att bestämmelserna i utlänningslagen är fakultativa. Det finns således ingen rätt till uppehållstillstånd även om t.ex. arbetsvillkoren är uppfyllda. Att få ersättning för att man inte får stanna i landet kan därför tyckas lite märkligt. Däremot kunde kanske ersättning för utebliven inkomst övervägas. Vidare framfördes att en ersättningssskyldighet för arbetsgivare vid återkallelse av arbetstillstånd som grundar sig på att en anställning inte uppfyller villkoren i 6 kap. 2 § första stycket UtlL

vare sig är lämpligt eller rättssäkert. Bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket UtIL är alldeles för oprecis och otydlig för att kunna ligga till grund för en ersättningsskyldighet. Det finns närmare 700 kollektivavtal på arbetsmarknaden och detaljeringsgraden är ofta hög och utrymmet för olika tolkningar mellan parterna är stort. Det är dessutom oklart hur kollektivavtalen tolkas av Migrationsverket i sin tillämpning.

Angående skyldigheten att utge kränkingsersättning framfördes bl.a. att den inte stämmer överens med systematiken i övrig arbetsrättslig lagstiftning om detta ska kunna ske utan culpa. Det ansågs ologiskt att utlänningen skulle ha rätt till ersättning för ideell skada, men inte för ekonomiska förluster, t.ex. merkostnader till följd av att hemresan har behövt ske tidigare än planerat.

Flera remissinstanser ifrågasatte också hur en utlänning som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att föra en talan om ersättning skulle kunna försörja sig under tiden som han eller hon för processen i Sverige då förutsättningen för sådan process är att arbetstillståndet har återkallats. Det framfördes också att det vore orimligt om en utlänning som vistats illegalt i Sverige under en längre tid, utan att först lämna landet, skulle kunna beviljas uppehållstillstånd för att föra talan om ersättning. Det efterlystes även resonemang kring nödvändigheten av att utlänningen vistas i landet för att föra sin talan. Därutöver framfördes behovet av en analys av de eventuella riskerna för missbruk av möjligheten att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, så som att möjligheten att få ett uppehållstillstånd skulle kunna utnyttjas av utlänningar som vill kvarstanna eller resa in i Sverige av andra skäl än att föra talan om ersättning, exempelvis för att skapa en ny tillståndsgrundande anknytning till Sverige eller arbeta illegalt.

6.2.3 En gemensam angelägenhet, SOU 2020:46

Jämlikhetskommissionen presenterade år 2020 en rad överväganden och förslag för en ökad ekonomisk jämlikhet, däribland förslag som rör arbetskraftsinvandringen och sanktioner mot arbetsgivare som missbrukar systemet för arbetskraftsinvandring.

Kommissionen föreslog bl.a. att det anställningserbjudande som bifogas ansökan om arbetstillstånd ska vara bindande och att det ska

införas en möjlighet att ta ut sanktionsavgift för de arbetsgivare som gett arbetskraftsinvandrarerna sämre villkor än de som framgår av det bindande anställningserbjudandet. Enligt kommissionen skulle arbetstagaren genom ett bindande anställningserbjudande kunna förutse vad som kommer att gälla i anställningsförhållandet vid ankomsten till Sverige. Enligt kommissionen skulle anställningserbjudandet vara en del av anställningsavtalet och villkoren får inte vara sämre än de som framgår av anställningserbjudandet.

Som alternativ föreslogs att ett anställningsavtal skulle bifogas ansökan om arbetstillstånd. För att undvika framtida problem uppmärksammades att avtalet i dessa fall borde vara försett med ett förbehåll för att arbetstillstånd beviljas. Enligt kommissionen behövde avtalet inte vara försett med en specifik tidpunkt när arbetet ska påbörjas, eftersom arbetstillståndet är avhängigt anställningens längd. Om arbetsgivaren skulle vilja ändra avtalet efter ingående skulle de vanliga arbetsrättsliga reglerna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, gälla.

Kommissionen ansåg att arbetsgivare som inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstillståndet bör drabbas av kännbara sanktioner för att göra reglerna om arbetstillstånd mer effektiva. Ett straffansvar för arbetsgivare som underlåter att uppfylla anställningsvillkoren bedömdes dock inte som lämpligt eftersom en straffrättslig sanktion är samhällets mest ingripande och förnedrande sanktion samt att straffrättsliga påföljder ska väljas i sista hand om det finns en alternativ metod som är tillräckligt effektiv. Vidare bedömdes näringsförbud omfatta en allt för snäv kategori av arbetsgivare, nämligen enbart de näringsidkare som bedriver sin verksamhet på ett brottsligt sätt eller bedriver verksamheten på ett lagligt sätt men använder den för att genomföra eller dölja brott. Även arbetsgivare som utnyttjar arbetskraftsinvandrarerna, även om det inte sker systematiskt, bör drabbas av en sanktion. Vitessanktioner bedömdes inte heller som tillräckligt effektiva.

Kommissionen ansåg att en sanktionsavgift var en lämplig åtgärd. Enligt kommissionen skulle en sanktionsavgift mot arbetsgivaren kunna bidra till att stärka arbetskraftsinvandrarernas ställning i förhållande till arbetsgivarna. Det skulle även bidra till att upprätthålla legitimiteten i systemet för arbetskraftsinvandring. Risken att arbetsgivare skulle dra sig för att anställa arbetstagare från tredje land bedömdes som låg, eftersom de som riskerar att påföras en sanktion

är de arbetsgivare som inte följer de villkor som framgår av anställningserbjudandet och det är dessa arbetsgivare som man vill påverka genom förslaget.

Kommissionen instämde dessutom delvis i förslaget som fanns i Ds 2018:7 om ersättning för arbetskraftsinvandrare när ett uppehållstillstånd för arbete återkallas eller vid avslag på en ansökan om förlängning. Kommissionen ansåg dock att den enskilde som lidit skada inte skulle behöva väcka talan i Sverige, utan få sin ersättning utan föregående rättslig prövning.

Remissvar avseende SOU 2020:46

Endast några få remissinstanser yttrade sig över förslaget i den delen det avsåg bindande anställningserbjudande och sanktionsavgifter för arbetsgivare som inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstillståndet.

Synpunkter som framfördes var att villkoren måste kunna ändras under en anställning så länge som de fortfarande uppfyller kollektivavtal eller praxis inom yrket. Vidare framfördes att arbetsgivare inte ska vara tvungna att lämna ett bindande anställningserbjudande till en person som kanske inte kommer att kunna tillträda tjänsten för det fall att ansökan avslås eller att rekryteringsbehovet förändras under handläggningstiden. Det anfördes också att om anställningserbjudandet görs juridiskt bindande medför det i praktiken en inskränkning i dynamiken på arbetsmarknaden. Det finns heller inget juridiskt krav inom arbetsrätten på skriftliga anställningsavtal. Att införa ett krav på ett skriftligt anställningsavtal inom migrationsrätten är således något som avviker från rådande förhållanden på svensk arbetsmarknad.

Förslaget ansågs också kunna innebära en betydande administrativ börda för företagen och medföra svårigheter att rekrytera utomeuropeisk arbetskraft. Samtidigt framfördes synpunkten att förslaget inte kommer att ge några större effekter i att motverka aktörer som kringgår systemet eller utnyttjar invandrad arbetskraft. Liksom i tidigare remissvar över SOU 2016:91 och Ds 2018:7 framfördes att bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket UtlL är för oprecis och otydlig för att kunna ligga till grund för en sanktion. Den föreslagna sanktionen grundar sig på villkoren i kollektivavtal och branschpraxis, vilket gör

att den inte är tillräckligt transparent och förutsägbar för att utgöra en rättssäker grund för en sanktionsavgift.

Från annat håll framfördes å andra sidan att både kollektivavtal och lag medger att parterna arbetsrättsligt kan komma överens om att ändra villkoren i avtalet. När anställningserbjudandet är bindande är det en del av avtalet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Villkoren i det anställningsavtal som sedan träffas får inte vara sämre än villkoren i anställningserbjudandet. Ett bindande anställningserbjudande skulle minska risken för parallella avtal, där ett skickas in till myndigheten och ett annat tillämpas mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

Vidare framfördes att det finns ett antal studier som indikerar att det finns betydande hoteffekter av sanktioner. Forskning visar således att individer anpassar sitt beteende beroende på om det finns en risk för sanktioner. Det är därmed rimligt att tro att även arbetsgivare skulle anpassa sitt beteende om risken för en kännbar sanktion är överhängande. Väl fungerande marknader bygger dessutom på regelefterlevnad och effektiv tillsyn medan bristande regelefterlevnad kan orsaka snedvridningar i konkurrensen. En ändamålsenligt anpassad sanktionsavgift gentemot arbetsgivare som inte upprätthåller kraven i utlänningslagen kan därmed bidra till en mer rättvis konkurrens.

6.3 Överväganden och förslag

6.3.1 Bör brottet människoexploatering justeras?

Utredningen ska undersöka för- och nackdelar med att införa ett nytt brott eller alternativet att utvidga tillämpningsområdet för befintliga brott för att kunna motverka utnyttjande av arbetstagare. Det brott som ligger närmast till hands att undersöka om det kan utvidgas är brottet människoexploatering i 4 kap. 1 b § BrB som redan i dag är avsett att täcka flera av de förfaranden där arbetskraftsinvandrare utnyttjas på det sätt som framkommer i kartläggningen. Problemet med tillämpningen av den straffbestämmelsen tycks dock vara att även om det rent objektivt går att visa att villkoren som arbetstagaren arbetar under är uppenbart orimliga kan det många gånger vara svårare att bevisa att arbetsgivaren använt något otillbörligt medel, såsom tvång, vilseledande eller utnyttjande av arbetstagarens situation. Utnyttjade arbetskraftsinvandrare vill ofta inte vara rättsväsentet be-

hjälpigt t.ex. av rädsla för repressalier från arbetsgivaren eller risken för utvisning vilket kan leda till bevisvärigheter. Utan att den utnyttjade personen berättar för polis och åklagare hur denne har hamnat i den aktuella situationen blir det i princip omöjligt att bevisa att ett otillbörligt medel använts.

En möjlig lösning skulle därför vara att ändra rekvisiten i bestämmelsen i 4 kap. 1 b § BrB för att på så sätt minska svårigheterna med att tillämpa brottet människoexploatering. Brottet människoexploatering har emellertid ett vidare tillämpningsområde än bara exploatering i arbete och en sådan justering skulle kunna få oönskade konsekvenser för andra utnyttjandesituationer som är svåra att överblicka på förhand. Vidare har Gängbrottsutredningen i sitt betänkande Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, SOU 2021:68, bl.a. föreslagit en utvidgning av människoexploateringsbrottet på så sätt att även exploatering i brottslig verksamhet ska omfattas. Ett alternativ är därför att i stället införa ett helt nytt brott som endast tar sikte på exploatering av personer i arbete.

I flera utredningar har föreslagits sanktioner mot en arbetsgivare som inte lever upp till de anställningsvillkor som erbjudits i anställningserbjudandet som legat till grund för arbetstillståndet. Inga av förslagen har kunnat genomföras eftersom bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket UtlL ansetts för oprecis och otydlig för att kunna ligga till grund för en sanktion. Utredningen gör ingen annan bedömning i detta avseende. Ett nytt brott måste därför knyta an till ett eget självständigt och förutsebart rekvisit, i likhet med de som finns i det redan existerande brottet människoexploatering.

Att anställningsvillkoren ändras i förhållande till anställningserbjudandet eller avtalet kan inte heller i sig vara brottsligt. Varken erbjudandet eller avtalet är bindande och det står parterna fritt att komma överens om andra villkor så länge som dessa är förenliga med 6 kap. 2 § UtlL. Det som däremot bör vara kriminaliserat är att utnyttja någon eller att låta någon arbeta under uppenbart orimliga villkor.

6.3.2 Ett nytt brott, exploatering av utländsk arbetskraft, ska införas

Förslag: Den som, i annat fall än som avses i 4 kap. 1 a eller 1 b § BrB, exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor, döms för exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i högst två år.

År brottet grovt döms för grov exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

Skälen för utredningens förslag

Av kartläggningen i kapitel 4, och särskilt av utredningens kontakter med myndigheter, framgår att det med nuvarande reglering är svårt att åtala en arbetsgivare för människoexploatering i arbete eller människohandel för tvångsarbete eftersom det i regel krävs att offret i fråga medverkar i utredningen för att åklagaren ska ha tillräcklig bevisning för att väcka åtal. När den utnyttjade arbetskraften av olika skäl inte vill medverka leder det därför till bevissvårigheter. Även om det rent objektivt går att visa att villkoren som arbetstagaren arbetar under är orimliga kan det vara svårare att bevisa att arbetsgivaren använt något otillbörligt medel, såsom tvång, vilseledande eller utnyttjande av arbetstagarens situation utan att denne samarbetar med polis och åklagare och berättar hur denne har hamnat i den aktuella situationen. Det bör därför införas en ny straffrättslig bestämmelse som gör det möjligt att döma till ansvar enbart utifrån hur arbetstagaren behandlas i arbetet. Den nya straffbestämmelsen bör därmed träffa exploatering i arbete utan krav på användande av ett otillbörligt medel, såsom tvång, vilseledande eller utnyttjande av arbetstagarens situation. Detta innebär att den även kommer att omfatta personer som godtar att arbeta under uppenbart orimliga villkor, t.ex. för att man vill stanna i Sverige eller själv upplever arbetssituationen som acceptabel.

Vår kartläggning har visat att denna typ av exploatering i arbete främst drabbar utländsk arbetskraft. Det är också en grupp som kan

befinna sig i en mer utsatt situation och vara mer beroende av sin arbetsgivare än en svensk arbetstagare. Det är därför dessa som behöver omfattas av bestämmelsen. Det nya brottet ska alltså kriminalisera den som exploaterar en utlänning i arbete. I regel avses här en arbetsgivare eller uppdragsgivare men det kan även vara någon annan i arbetsledande position som begår brottet.

Med begreppet exploatering avses, i likhet med brottet människoexploatering, ett otillbörligt användande av en utlänning, alltså att gärningsmannen använder en utlänning för arbete på ett sätt som framstår som klart oacceptabelt. Däremot ska inte varje försämring av de villkor som funnits i arbetserbjudandet vara kriminaliserat utan det måste vara väl avgränsat vad som omfattas. Det ska vara fråga om ett utnyttjande som går långt utöver att ge utlänningen en något för låg lön eller andra mindre avvikelser från överenskomna arbetsvillkor. Att exploatering sker under uppenbart orimliga villkor innebär att det ska handla om arbetsförhållanden eller arbetsvillkor som är så dåliga att de vid en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande och negativt sätt skiljer sig från vad som kan anses acceptabelt på arbetsmarknaden. Bedömningen ska omfatta arbetsituationen i dess helhet, alltså både arbetsförhållandena och alla villkor som uppställts för anställningen t.ex. i fråga om lön. I förarbetena till brottet människoexploatering ges som exempel på att exploatering sker under uppenbart orimliga villkor 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 till Sverige eller för mat eller boende, som sedan dras av från inarbetad lön.² Detsamma bör gälla för brottet exploatering av utländsk arbetskraft

Högsta domstolen har beviljat prövningstillstånd i ett mål som gäller tolkningen av begreppet exploatering under uppenbart orimliga villkor i brottet människoexploatering.³ Ytterligare vägledning rörande tolkningen av detta begrepp kommer därmed att meddelas.

Straffbestämmelsen bör alltså utformas så att det inte är svårt att göra en klar avgränsning mot det straffria området. För att åstadkomma detta bör straffansvaret förbehållas uppenbart klandervärda beteenden som innebär ett utnyttjande av den enskilde även om den

² Prop. 2017/18:123 s. 60.

³ Högsta domstolens beslut den 26 maj 2021 i mål nr B 1770-21.

som drabbas väljer att stanna i situationen frivilligt. Om det nya brottet begås i ett företags näringsverksamhet kan även reglerna om företagsbot i 36 kapitlet BrB bli aktuella (jfr avsnitt 3.3.6).

Gradindelning och straffskalor

Vid en jämförelse med bestämmelsen om människoexploatering kommer den nya straffbestämmelsen, i den praktiska tillämpningen att kunna träffa gärningar som typiskt sett är av mindre allvarligt slag än vad som är fallet vid människoexploatering, som förutsätter användandet av ett otillbörligt medel. Det finns därför skäl att ha en lägre straffskala för detta nya brott än det som gäller för människoexploatering. För att åstadkomma flexibilitet i straffmätningen föreslås även att brottet gradindelas på så sätt att ett grovt brott införs. Sammantaget bedömer utredningen att straffskalorna för brottet bör vara fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen innefattar en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning, skett systematiskt och drabbat flera personer eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen. Ett exempel på när brottet exploatering av utländsk arbetskraft bör bedömas som grovt är att en arbetskraftsinvandrare arbetar under mycket ovärdiga eller farliga förhållande och arbetet pågår under orimligt långa arbetsdagar eller oavlönat.

Konkurrensfrågor och straffbestämmelsens placering

Det nya brottet exploatering av utländsk arbetskraft bör vara subsidiärt till brotten människohandel och människoexploatering i brottsbalken (4 kap. 1 a § resp. 1 b § BrB). Den nya straffbestämmelsen kan bli tillämplig vid exploatering i arbete som inte har något samband med ett människohandelsförfarande eller när förövaren inte har använt ett otillbörligt medel, t.ex. för att utlänningen varit helt införstådd med de orimliga arbetsvillkoren men ändå varit villig att utstå dem för att kunna komma till landet. Utgångspunkten bör i övrigt vara att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas. Det innebär normalt sett att när det är fråga om konkurrens mellan det nya

brottet och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, som t.ex. arbetsmiljöbrott (3 kap. 8 § och 10 § BrB) ska domstolen döma för exploatering av utländsk arbetskraft eller grov exploatering av utländsk arbetskraft. Om ett förfarande leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen torde domstolen kunna döma för båda brotten i konkurrens.

Den nya straffbestämmelsen skulle kunna placeras omedelbart efter straffbestämmelsen om människoexploatering (4 kap. 1 b § BrB) eftersom brotten är sakligt näraliggande och uppbyggda på ett likartat sätt. Att det nya brottet föreslås bli subsidiärt till människoexploatering talar också för att en placering efter sistnämnda bestämmelse. Det nya brottet kommer dock att endast avse exploatering av utlänningar i arbete vilket skiljer brottet från människohandel och människoexploatering. Inte heller kräver det nya brottet användande av något otillbörligt medel vilket övriga brott i 4 kap. BrB förutsätter. Sammantaget talar detta för att i stället placera den nya bestämmelsen i 20 kap. UtlL direkt efter bestämmelsen om organiserande av människosmuggling.

Medverkan

I subjektivt hänseende krävs uppsåt för exploatering av utländsk arbetskraft. Eftersom fängelse kommer vara föreskrivet i straffskalan för det nya brottet kommer det även omfattas av regleringen i 23 kap. 4 § BrB. Enligt den bestämmelsen gäller ansvar som är föreskrivet för viss gärning inte bara den som har utfört gärningen, utan även den som har främjat den med ”råd eller dåd”. I brottsbalken har uttrycket getts innebörden att det innefattar medverkan som inte har varit någon förutsättning för brottet och medverkansansvar kan därmed drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen.

I 23 kap. 4 § andra stycket BrB föreskrivs att den som inte är att anse som gärningsman ska dömas för anstiftan av brottet, om han eller hon har förmått annan till utförandet, och annars för medhjälp till detta. Varje medverkande är självständigt ansvarig, dvs. alldeles oavsett om det är möjligt att straffa någon annan medverkande. Ansvaret är dock beroende av att ett brott objektivt sett har begåtts. En medhjälparens uppsåt måste för övrigt täcka det faktum att han eller hon har främjat en viss gärning med råd eller dåd, liksom de faktiska

omständigheter som utgör underlag för bedömningen att ett främjande föreligger.⁴

6.3.3 Olovlig handel med arbetserbjudanden m.m.

Förslag: 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 i högst två år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

Ett avtalsvillkor om sådan ersättning som avses i första stycket är ogiltigt. Den som har tagit emot en särskild ersättning är skyldig att lämna tillbaka det han eller hon tagit emot.

Skälen för utredningens förslag

Av utredningens kartläggning i kapitel 4 framgår att det rapporteras från flera håll om utlänningar som fått betala för att få ett arbetserbjudande eller arbetstillstånd och att detta är ett förfarande som ofta förekommer när arbetskraftsinvandrare blir utnyttjade.

Ett anställningserbjudande uppges kosta allt från 100 000 kronor och uppåt som betalas till arbetsgivaren eller tredje part för att kunna få ett arbetstillstånd i Sverige. Betalningen för detta kan ske antingen genom att personen betalar innan avresa eller att det benämns som en skuld som dras direkt från lönen. Utlänningen kan få skuldsätta sig redan i hemlandet gentemot en agent eller förmedlare i utbyte mot en anställning i Sverige. I Sverige får sedan skulden avbetalas genom kontant avdrag på lönen och/eller genom att arbetstagaren får utföra olika tjänster och uppdrag åt agenten eller arbetsgivaren. I de fall det

⁴ Prop. 2010/11:76, *Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet*, s. 22.

finns en förmedlare kan dessa också ta en del av den summa som utlänningen fått betala för sitt arbetserbjudande eller tillstånd.

Handeln med arbetserbjudanden och arbetstillstånd bedöms vara en lukrativ och relativt riskfri verksamhet. Av vad som framkommit i utredningens kartläggning så tyder allt på att förfarandena är väl organiserade och systematiska. Pengarna som arbetskraftsinvandraren betalar för arbetserbjudandet eller arbetstillståndet kan hamna hos den organiserade brottsligheten och där möjliggöra både penningtvätt och terrorfinansiering.

Det är enligt utredningen mycket otillfredsställande att det i dagsläget inte är kriminaliserat att i vinstsyfte på olika sätt kräva ersättning för ett erbjudande om arbete för att någon ska kunna få arbetstillstånd. Särskilt stötande är det att den som ägnar sig åt sådan verksamhet ostraffat kan fortsätta med detta även när det kommer till myndigheternas kännedom. Det bör tvärtom sändas en stark signal från samhället att det inte är acceptabelt att profitera på utsatta utlänningars vilja att ta sig till Sverige och EU genom att kräva ersättning för ett arbetserbjudande.

Att på olika sätt kräva någon form av ersättning av utlänning som villkor för att denne ska få ett erbjudande om anställning föreslås därför bli kriminaliserat. Brottet bör utformas så att alla förfaranden där arbetstagare riskerar att sättas i skuld till sin arbetsgivare omfattas. Samtidigt bör inte helt legitima arbetsförmedlare eller personer som till rimliga avgifter hjälper en arbetskraftsinvandrare med tillståndsprocessen omfattas.

Brottet ska vidare vara oavhängigt av om det faktiskt finns en verklig anställning bakom erbjudandet eller inte. Den som huvudsakligen ska träffas av kriminaliseringen är den som mot betalning förser, eller på annat sätt kräver ersättning för att förse, en utlänning med ett erbjudande om arbete i syfte att personen ska beviljas ett arbetstillstånd eller för att bistå utlänningen med att ansöka om ett arbetstillstånd.

Alla former av ersättning ska omfattas, inte bara direkta pengabetalningar utan även t.ex. löfte om att ingå äktenskap eller olika former av skuldsättning som betalas av genom arbete. Genom att uppställa ett krav på att ersättningen ska stå i uppenbart missförhållande till motprestationen för att vara kriminaliserad undantas sådana legitima verksamheter som mot en rimlig avgift hjälper utländska arbetsökande att hitta arbete eller att matchas ihop med arbetsgivare. Inte heller sådana verksamheter (t.ex. att en advokat anlitas) som mot

betalning hjälper utlänningar med processen att söka tillstånd för arbete i Sverige bör omfattas så länge som den ersättning som tas ut är skälig i förhållande till tjänsten. En rimlig avgift kan t.ex. vara en advokats normala timtaxa för någon eller några timmars arbete. Var gränsen kommer att gå för straffbar ersättning blir ytterst en fråga för rättslämpningen att avgöra.

Brottet är fullbordat så snart ett villkor om sådan ersättning som avses i bestämmelsen ställts upp. Det krävs alltså inte att betalning har skett eller att ett arbetstillstånd faktiskt har utfärdats för att handlandet ska vara straffbelagt. I de fall en arbetsgivare betalar en mycket lägre lön än vad som avtalats som återkrav på en skuld som inte varit känd för utlänningen fullbordas brottet i vart fall i detta skede.

Det kan vara den framtida arbetsgivaren som är den som kräver ersättning för arbetserbjudandet genom att utlänningen måste arbeta för en betydligt lägre lön för att betala arbetsgivaren eller att utlänningen fått betala för arbetserbjudandet. Det kan också vara så att det inte ens finns ett verkligt arbete bakom arbetserbjudandet eller anställningsavtalet. För det fall att utlänningen i dessa fall vilseletts eller utnyttjas på det sättet som krävs skulle förfarandet också kunna omfattas av bestämmelserna om bedrägeri, ocker eller människoexploatering. Om detta inte går att leda i bevis p.g.a. att utlänningen inte vill medverka i polisens utredning eller t.o.m. är helt införstådd med upplägget, så är det inte möjligt att bevisa att arbetsgivaren vilselett eller utnyttjat att personen t.ex. befunnit sig i trångmål eller i en beroendeställning. Då blir dessa bestämmelser svåra att tillämpa. Med den nya bestämmelsen saknar det betydelse av vilken anledning arbetstagaren hamnat i en situation där denne avkrävs en ersättning för att kunna få ett arbetstillstånd. Av vikt är i stället att det ska vara straffbart att ta ut en ersättning som är oskäligt hög. Om det nya brottet begås i ett företags näringsverksamhet kan även reglerna om företagsbot i 36 kapitlet BrB bli aktuella (jfr avsnitt 3.3.6).

Återbetalning

Oavsett om någon lagförs för brottet olovlig handel med arbetserbjudanden m.m. bör mottagaren av en utgiven ersättning vara skyldig att betala tillbaka den. Den civilrättsliga följden av att någon begärt,

avtalat om eller tagit emot sådan ersättning som regleras i bestämmelsen blir därför att ett avtalsvillkor om sådan ersättning är ogiltigt.

Gradindelning och straffskalor

Brottstyper som ligger nära till hands för en jämförelse med det nya brottet är förmögenhetsbrott, som t.ex. bedrägeri och ocker men även organiserande av människosmuggling som förutsätter ett vinstsyfte. Straffskalan bör mot den bakgrunden, för brott av normalgraden, vara fängelse i högst två år. Utredningen föreslår att straffskalan för grova brott bör sträcka sig från fängelse i lägst sex månader till fängelse i högst fyra år. Brott som grovt bedrägeri och grovt skattebrott har visserligen en straffskala som sträcker sig längre, till fängelse i sex år. Ett maximistraff om fyra års fängelse framstår dock som tillräckligt för att möjliggöra en differentierad straffmätning och ge utrymme för att döma ut en proportionerlig påföljd även i de allvarligaste fallen.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet innefattar en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen. Ett exempel på när brottet bör bedömas som grovt är när handeln med arbetserbjudanden m.m. satts i system och omsätter stora summor pengar eller att handeln inkluderar hot mot utlänningen eller dennes familj.

Konkurrensfrågor och straffbestämmelsens placering

Frågor om konkurrens mellan det nya brottet och andra brott som förfarandet samtidigt skulle kunna innebära bör lösas genom sedvanliga principer för konkurrens. Det innebär normalt sett att när det är fråga om konkurrens mellan det nya brottet och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma för olovlig handel med arbetstillstånd m.m. Om ett förfarande leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen torde domstolen kunna döma för båda brotten i konkurrens.

Eftersom brottet riktar sig mot utlänningar som behöver arbetstillstånd för att arbeta i Sverige är det logiskt att placera den nya straff-

bestämmelsen i 20 kapitlet utlänningslagen, direkt efter den föreslagna bestämmelsen om exploatering av utländsk arbetskraft.

Medverkan

I subjektivt hänseende krävs uppsåt för det nya brottet. Straffbestämmelsen kommer även att omfattas av regleringen i 23 kap. 4 § BrB eftersom den regeln gäller för de brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet. Det nya brottet föreslås ha en straffskala som innefattar fängelse.

Enligt bestämmelsen i 23 kap. 4 § BrB gäller ansvar som är föreskrivet för viss gärning inte bara den som har utfört gärningen, utan även den som har främjat den med ”råd eller dåd”. I brottsbalken har uttrycket getts innebörden att det innefattar medverkan som inte har varit någon förutsättning för brottet och medverkansansvar kan därmed drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen.

I 23 kap. 4 § andra stycket BrB föreskrivs att den som inte är att anse som gärningsman ska dömas för anstiftan av brottet om han eller hon har förmått annan till utförandet och annars för medhjälp till detta. Varje medverkande är självständigt ansvarig, dvs. alldeles oavsett om det är möjligt att straffa någon annan medverkande. Ansvar är dock beroende av att ett brott objektivt sett har begåtts. En medhjälparens uppsåt måste för övrigt täcka det faktum att han eller hon har främjat en viss gärning med råd eller dåd, liksom de faktiska omständigheter som utgör underlag för bedömningen att ett främjande föreligger.⁵

6.3.4 Försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Bedömning: Något behov av att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till exploatering av utländsk arbetskraft eller olovlig handel med arbetserbjudanden m.m. samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra exploatering av utländsk arbetskraft eller olovlig handel med arbetserbjudanden m.m. finns inte.

⁵ Prop. 2010/11:76 s. 22.

Skälen för utredningens bedömning

Om ett händelseförlopp inte nått så långt att brottet fullbordats, kan straffansvar aktualiseras enligt bestämmelserna om försök, förberedelse eller stämpling till brott. Försöksbrotten utgör brott på verkställighetsstadiet, medan de övriga är brott på planeringsstadiet. Till skillnad från vad som är fallet vid medverkan till brott förutsätter straffansvar för försök, förberedelse och stämpling att det för det aktuella brottet är särskilt föreskrivet att brottet är straffbelagt på dessa stadier.

Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till brott bör normalt förbehållas brott av visst allvar, där sådana förstadier till brott kan anses utgöra ett reellt hot mot det skyddade intresset. Av betydelse i det sammanhanget är bl.a. hur allvarlig en gärningstyp anses vara, vilket uttrycks genom den straffskala som föreskrivs för brott av den gärningstypen.

De straffskalor som nu föreslås för exploatering av utländsk arbetskraft och för olovlig handel med arbetserbjudanden m.m. är ett uttryck för att det är fråga om brott av allvarligt slag vilket talar för en kriminalisering av förstadier till brottet. Å andra sidan rör det sig om brott där kriminaliseringen typiskt sett är knuten till fullbordandet av brottet. Det nya brottet exploatering av utländsk arbetskraft är tänkt att träffa exploatering i arbete av utländsk arbetskraft utan krav på användande av ett otillbörligt medel, såsom tvång, vilseledande eller utnyttjande av arbetstagarens situation. Det blir därmed svårt att avgöra när försök eller förberedelse av brottet skulle kunna föreligga utan att brottet har fullbordats. En kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till brottet skulle därför bli svår att tillämpa och skulle även kunna leda till rättsosäkerhet beträffande vad som är straffbart. Samma resonemang låter sig göras vad gäller olovlig handel med arbetserbjudanden m.m. Har någon väl erbjudits en anställning under villkor att ersättning ska utgå är brottet redan fullbordat, oavsett om ersättning faktiskt har erlagts eller arbetstillstånd har utfärdats. Mot den bakgrunden saknas skäl att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till exploatering av utländsk arbetskraft eller olovlig handel med arbetserbjudanden m.m. Inte heller finns skäl att kriminalisera underlåtenhet att avslöja eller förhindra exploatering av utländsk arbetskraft eller olovlig handel med arbetserbjudanden m.m.

6.3.5 Näringsförbud

Bedömning: Utöver de befintliga reglerna om näringsförbud vid brott behöver det inte införas någon ytterligare ny grund för att kunna ge näringsförbud som enbart riktar sig till den som på olika sätt missbrukar reglerna för arbetskraftsinvandring.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt direktiven ska utredningen belysa i vilken utsträckning lagen om näringsförbud kan användas vid systematiskt missbruk av regelverket. Som utredningen tidigare redogjort för i avsnitt 3.3.5 kan ett näringsförbud enligt 4 § lagen om näringsförbud meddelas när en näringsidkare har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och då har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa. Ett brott ska anses begånget i näringsverksamheten om gärningen typiskt sett har en klar anknytning till den verksamhet som bedrivs av gärningsmannen i hans eller hennes egenskap av näringsidkare. Såväl brott mot näringsreglerande författningar i vidsträckt bemärkelse som ett brott mot centrala straffbestämmelser kan vara att anse som brott i en näringsverksamhet. Som exempel ges i förarbetena bl.a. att en näringsidkare gör sig skyldig till olaga hot mot en anställd. Om brottet har sin orsak i sådant som rör anställningsförhållanden finns det skäl att anse att det är fråga om brott i näringsverksamhet. Verksamheten kan då sägas ha bedrivits på ett brottsligt sätt.⁶

Förutom att brottet ska ha en klar anknytning till näringsverksamheten krävs också att brottsligheten inte är ringa och att näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt (se vidare avsnitt 3.3.5). Den näringsidkare som i sin rörelse t.ex. gör sig skyldig till människohandel för tvångarbete, människoexploatering i arbete eller till de nya föreslagna brotten exploatering av utländsk arbetskraft och olovlig handel med arbetserbjudande m.m. bör alltså även kunna få ett näringsförbud. Samtliga dessa brott har fängelse i straffskalan och uppfyller därigenom förutsättningarna för att inte vara ringa och gör det även påkallat från allmän synpunkt.

Den arbetsgivare som vid upprepade tillfällen anställer arbetskraftsinvandrare som får avslag på sin förlängningsansökan för att

⁶ Prop. 1985/86:126 s. 150.

arbetsvillkoren vid efterkontrollen visar sig inte ha varit uppfyllda omfattas emellertid inte. För att ett sådant agerande av arbetsgivarens ska kunna ge ett näringsförbud krävs att förfarandet bedöms så systematiskt att näringsidkaren gör sig skyldigt till brottet exploatering av utländsk arbetskraft.

Utredningen anser att det utöver de befintliga reglerna om näringsförbud vid brott, inte bör införas någon ytterligare, ny grund för att kunna ge näringsförbud som enbart riktar sig till den som på olika sätt missbrukar reglerna för arbetskraftsinvandring. Dels skulle det inte vara möjligt att göra en sådan regel tillräckligt precis och förutsebar, dels skulle det vara alltför lätt att kringgå ett eventuellt förbud t.ex. genom att ändra legal ställföreträdare för aktuell näringsverksamhet där missbruket bedrivs.

6.3.6 Skadestånd till arbetstagare som utnyttjas

Bedömning: Utredningen har i sitt första delbetänkande föreslagit en rad åtgärder för att minska risken för att arbetskraftsinvandrare inte ska kunna få förlängning av sitt arbetstillstånd p.g.a. att villkoren inte nått upp till de krav som ställs för tillstånd. Det saknas därför skäl att införa en särskild ersättning för denna grupp.

Därutöver föreslår utredningen att det införs ett nytt brott, exploatering av utländsk arbetskraft, som bl.a. kan ge rätt till skadestånd till de arbetstagare som drabbats. De arbetskraftsinvandrare som utnyttjats på detta sätt kommer därmed kunna tillerkännas ersättning i samband med domstolsprövningen av brottet.

Alternativt förslag: Om en rätt till ett särskilt skadestånd för arbetskraftsinvandrare ska införas bör det regleras i en särskild lag och ge rätt till ersättning motsvarande tre månadslöner om arbetsgivaren insett eller borde ha insett att anställningen inte uppfyllde villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 UtIL och uppehållstillståndet därför återkallas eller inte förlängs.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt direktiven ska utredningen lämna författningsförslag om rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjas och redovisa för- och nackdelar med ett sådant förslag. Utgångspunkten ska vara att det är arbetsgivaren som ska betala ersättningen.

Behövs en särskild ersättning?

En ersättningsskyldighet för arbetsgivare vid återkallelse av arbetstillstånd som grundar sig på att en anställning inte uppfyller villkoren i 6 kap. 2 § första stycket UtL har tidigare föreslagits i bl.a. i Ds 2018:7 utan att det lett till lagförslag (jfr avsnitt 6.2.2). Även Jämlikhetskommissionen föreslog att en sådan ersättning skulle införas. Kritiken som framförts mot förslagen är att bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket UtL är alldeles för oprecis och otydlig för att kunna ligga till grund för en ersättningsskyldighet. Utredningen instämmer i den kritiken. Andra frågor som uppstår är hur utlänningen ska kunna processa om att få ett skadestånd och om denne behöver ha uppehållstillstånd för att tillvarata sina intressen och vad som i så fall ska gälla för det.

Utredningen har i sitt första delbetänkande, SOU 2021:5, konstaterat att när arbetskraftsinvandrare söker förlängning av sitt arbetstillstånd är det cirka fem till sex procent av ansökningarna som avslås p.g.a. att villkoren enligt 6 kap. 2 § UtL inte varit uppfyllda.⁷ I det betänkandet har utredningen föreslagit ändringar i utlänningslagen som gör det möjligt att göra en mer nyanserad bedömning vid prövningen av förlängningsansökningar.⁸ Utredningen har vidare i det betänkandet föreslagit att Migrationsverket ska göra särskilda kontroller av vissa arbetsgivare och om det då visar sig att villkoren inte uppfyller kraven i 6 kap. UtL så ska detta påtalas för arbetsgivaren som får möjlighet att ändra villkoren.⁹ När detta är infört borde det därför bli ännu färre arbetskraftsinvandrare som inte kan få förlängning av sitt arbetstillstånd p.g.a. att villkoren inte nått upp till de krav som ställs för tillstånd. Att det är få arbetskraftsinvandrare som

⁷ SOU 2021:5 s. 138 f.

⁸ SOU 2021:5 s. 147 ff.

⁹ SOU 2021:5 s. 179 ff.

drabbas talar mot att införa en särskild ersättning för denna grupp av arbetstagare om de inte fått de villkor som utlovats.

Befintliga regler om ersättning från arbetsgivare

Arbetskraftsinvandrare omfattas av samma arbetsrättsliga regler som gäller för alla arbetstagare som är etablerade på svensk arbetsmarknad. Av praxis följer dock att en arbetsgivare får säga upp en arbetskraftsinvandrare som inte fått förlängt arbetstillstånd utan att bryta mot LAS eftersom arbetsgivaren annars riskerar dömas för brott mot 20 kap. 5 § UtlL (den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige eller som saknar arbetstillstånd). En arbetskraftsinvandrare har därför inte rätt till skadestånd av arbetsgivaren för brott mot dessa regler.¹⁰

I svensk rätt finns även regler om ersättning när arbetsgivare bryter mot kollektivavtal eller vid brott mot lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL, som medför skadeståndsskyldighet (54–55 §§ MBL). Att skadestånd enligt dessa regler endast kan utdömas för brott mot MBL eller kollektivavtal betyder att det i huvudsak är arbetsgivare, arbetsgivarorganisationer eller fackliga organisationer som i egenskap av avtalsparter kan få ersättning.¹¹

Även enskilda arbetstagare kan dock i vissa fall få allmänt skadestånd för en kränkning de blivit utsatta för med stöd av 54 § MBL. Ett exempel är om en arbetsgivare utsatt en arbetstagare för en föreringsrättskränkning som strider mot MBL eller vid vissa kollektivavtalsbrott. Allmänt skadestånd kan vidare utgå till både den fackliga organisationen och dess medlemmar om en arbetsgivare exempelvis gjort sig skyldig till ett medvetet kollektivavtalsbrott (se t.ex. Arbetsdomstolens dom i AD 2000 nr 29, som bl.a. gällde en felaktig tillämpning av kollektivavtalets lönebestämmelser). Arbetsdomstolens tillämpning av 55 § har dock varit restriktiv när det varit fråga om ett brott som begåtts av andra än parter som är bärare av MBL:s rättigheter eller parter i kollektivavtal.¹²

¹⁰ AD 1979 nr 90.

¹¹ Jfr AD 1979 nr 80, AD 1980 nr 25, AD 1988 nr 34 och AD 1990 nr 48.

¹² AD 1977 nr 62.

Skadestånd vid brott m.m.

Om en arbetstagare utsatts för brott inom sin anställning kan denne tillerkännas skadestånd i enlighet med andra kapitlet skadeståndslagen (1972:207).¹³ Utredningen har föreslagit att ett nytt brott ska införas, exploatering av utländsk arbetskraft, som är ett så pass allvarligt brott att det kommer kunna generera kränkingsersättning enligt skadeståndslagen. Utlänningar som utnyttjas i arbetet och där arbetsgivaren gör sig skyldig till det nya brottet, kommer alltså att kunna få ersättning för skada genom dessa bestämmelser.

Skadeståndslagen är dispositiv och gäller inte om annat är särskilt föreskrivet eller föranledes av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden.¹⁴ I den mån arbetsgivaren inte följer vad som avtalats med arbetskraftsinvandrarerna t.ex. vad gäller lön får därför ett krav på lön i stället hanteras i enlighet med vad som gäller för tvistemål.¹⁵ För det fall den avtalade lönen är så låg att arbetsgivaren gör sig skyldig till exploatering av utländsk arbetskraft bör skadestånd dock kunna utdömas.¹⁶

Skälen för utredningens alternativa förslag

Om det utöver vad som anförts ovan bedöms att en rätt till ett särskilt skadestånd för arbetskraftsinvandrare som utnyttjats bör införas så anser utredningen, precis som utredaren i Ds 2018:7, att det bör regleras i en särskild lag. Om en arbetsgivare har brustit när det gäller villkoren för anställningen och detta medför att utlänningen får sitt tillstånd återkallat eller nekas fortsatt tillstånd ska utlänningen kunna kräva ersättning av arbetsgivaren för detta i vissa fall. Förslagen i SOU 2021:5 om vad som ska gälla vid mindre avvikelser och möjligheten till en proportionalitetsbedömning borde medföra att detta bara aktualiseras när villkoren avviker väsentligt från vad som krävs enligt 6 kap. 2 § UtIL.

Det bör bara vara brister beträffande villkorskravet i 6 kap. 2 § första stycket 2 UtIL som ska vara skadeståndsgrundande. Att en utlänning har haft inkomster som understiger försörjningskravet kan bero på att utlänningen av någon anledning och oberoende av arbets-

¹³ 2 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen.

¹⁴ 1 kap. 1 § skadeståndslagen.

¹⁵ Jfr Göta Hovrätts dom 2021-02-19 i mål B 4056-19.

¹⁶ Jfr Norrköpings tingsrätts dom den 5 december 2019 i mål nr B 198-19.

givaren inte har arbetat heltid. Så länge som den utbetalade lönen ändå har varit i enlighet med kollektivavtal eller branschpraxis ska inte något skadestånd kunna utgå i det fallet.

För att inte skadeståndsskyldigheten ska bli allt för godtycklig och mot bakgrund av de invändningar som riktades mot det tidigare förslaget i Ds 2018:7 att bestämmelsen i 6 kap. 2 § UtlL är alldeles för oprecis och otydlig, bör skadeståndsskyldigheten bara gälla för de fall när arbetsgivaren insåg eller borde ha insett att villkoren i 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL inte varit uppfyllda. Därmed borde inte en arbetsgivare som t.ex. av misstag tillämpat fel kollektivavtal bli skadeståndsskyldig. Detsamma gäller om det skulle vara oklart vilket kollektivavtal som egentligen ska gälla för en viss tjänst eller vilken branschpraxis som gäller för denna. Det kan för övrigt ifrågasättas om ett tillstånd ens ska vägras i dessa situationer med den föreslagna bestämmelsen i SOU 2021:5 men om det ändå skulle ske så bör alltså inte arbetsgivaren bli skadeståndsskyldig. Som anförts ovan bör det i första hand vara vid väsentliga avvikelser som en skadeståndsskyldighet aktualiseras.

Precis som enligt förslaget i Ds 2018:7 ska reglerna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister gälla för processer om skadestånd. Det är knappast troligt att en utlänning kan föra en sådan process utan hjälp. Det får förutsättas att en utlänning som hamnar i en sådan situation där arbetstillståndet inte förlängs och som vill kräva skadestånd av sin arbetsgivare p.g.a. det antingen vänder sig till sitt fackförbund för att få hjälp eller anlitar ett juridiskt ombud. En process om skadeståndet borde då i stor utsträckning kunna föras utan att utlänningen behöver befinna sig i landet. Det är först om det ska hållas en muntlig förhandling som denne kan behöva vara här. Om utlänningen behöver ett tillstånd för en sådan vistelse borde det kunna räcka med en visering. Antingen en Schengenvisering eller, om det behövs för en längre tid än tre månader, en nationell visering. Beroende på när en skadeståndsprocess inleds kan utlänningen behöva söka visering trots att denne är kvar här i landet. Den föreslagna bestämmelsen om nationell visering i SOU 2021:5 bör därför kompletteras med en rätt att söka en sådan visering även i denna situation. I övrigt ska kraven för att beviljas en Schengenvisering eller nationell visering vara desamma som gäller i andra situationer. Det innebär bl.a. att för att beviljas en Schengenvisering måste utlänningen ha egna medel för sitt uppehälle och en medicinsk reseförsäkring. För

nationella viseringar finns inga bestämmelser om detta men inget hindrar att sådana krav ställs.

När det gäller skadeståndets storlek måste det också vara någorlunda förutsebart. Att utlänningen t.ex. tvingas sälja sin lägenhet med förlust p.g.a. att denne utvisas kan knappast vara skadestandsgrundande för arbetsgivaren. Däremot måste en utlänning som haft arbets-tillstånd också ha haft en anställning. Om utlänningen inte beviljas fortsatt tillstånd är det därför rimligt att knyta ersättningen för detta till den lön som utlänningen ska ha enligt det kollektivavtal eller den praxis som gäller för den branschen i det yrke som utlänningen arbetade i enligt arbetstillståndet. Om en anställning upphör för en utlänning med arbetstillstånd gäller att uppehållstillståndet får återkallas om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning. I vissa fall när ett uppehållstillstånd återkallas kan denna s.k. omställningstid vara fyra månader i stället. Det kan därför vara rimligt att skadeståndet knyts till motsvarande period. För att inte reglerna ska bli för komplicerade att tillämpa bör samma period gälla för samtliga arbetstagare oavsett om de fått sitt tillstånd återkallat eller nekats fortsatt tillstånd. Om skadeståndet bestäms till tre månadslöner kommer det dessutom i flertalet fall att motsvara den ersättning som brukar utgå vid felaktiga uppsägningar enligt LAS, vilket borde vara en rimlig ersättning även för dessa fall.

En skadestandsfordran preskriberas som huvudregel tio år efter tillkomsten om inte preskriptionstiden avbryts dessförinnan. Det skadestånd som det blir fråga om här uppkommer när det finns ett beslut som fått laga kraft om återkallelse av ett uppehållstillstånd eller avslag på en ansökan om fortsatt tillstånd. I regel ska utlänningen då också utvisas ur landet. Det borde därmed ligga i utlänningens intresse att initiera en eventuell process om skadestånd i nära anslutning till det lagakraftvunna beslutet. Inte minst för att kunna visa att arbets-givaren insåg eller borde ha insett att förutsättningarna i 6 kap. 2 § första stycket 2 UtL inte varit uppfyllda. Både den bedömningen och ersättningens storlek är dessutom beroende av vad som gäller enligt kollektivavtal eller branschpraxis, vilket inte alltid kan gå att fastställa om det gått lång tid sedan det inträffade. Det bör därför införas en bestämmelse som anger en kortare tidsfrist för att väcka talan. En frist på två år bör vara tillräckligt lång för att den som vill begära ersättning ska hinna göra detta.

Förslag till lag om rätt till ersättning när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete återkallas m.m.

1 § I denna lag finns bestämmelser om rätt till ersättning i vissa fall när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) återkallas m.m.

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

3 § En utlänning, som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) och som genom ett beslut som fått laga kraft har fått

1. uppehållstillståndet återkallat,
2. avslag på en ansökan om förlängt uppehållstillstånd, eller
3. avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd enligt

5 kap. 5 § första stycket 1 utlänningslagen (2005:716), på grund av att anställningen inte har uppfyllt förutsättningarna för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen (2005:716) har rätt till ersättning av den arbetsgivaren som har tillhandahållit anställningen, om denne insåg eller borde ha insett att förutsättningarna i bestämmelsen inte var uppfyllda.

4 § Ersättningen enligt 3 § ska motsvara tre månadslöner enligt det kollektivavtal eller den praxis som gäller i yrket eller branschen för det arbete som utlänningen utfört. Om det finns särskilda skäl kan ersättningen sättas ned helt eller delvis.

5 § Den som vill kräva ersättning enligt denna lag ska väcka talan inom två år från det att ett sådant beslut som avses i 3 § har vunnit laga kraft. Väcks inte talan inom denna tid har utlänningen förlorat sin rätt att väcka sådan talan.

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

Författningskommentar

1 § Paragrafen innehåller en bestämmelse om lagens tillämpningsområde. Enligt bestämmelserna i lagen kan en utlänning ha rätt till ersättning av arbetsgivaren om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § UtlL återkallas m.m. Förutsättningarna för att rätt till ersättning ska föreligga framgår av 3 §. Hur ersättningen ska beräknas framgår av 4 §.

2 § I paragrafen finns en bestämmelse om att lagen är tvingande till utlänningens förmån. Lagens tvingande karaktär hindrar inte att utlänningen själv förfogar över de rättigheter som lagen medför. Exempelvis kan en utlänning som väckt talan om ersättning i domstol träffa en förlikning med arbetsgivaren. Att lagen är tvingande till skydd för arbetskraftsinvandrarerna medför emellertid att avtalsvillkor varigenom en arbetskraftsinvandrare på förhand avstår rättigheter som följer av lagen är utan verkan.

3 § I paragrafen regleras förutsättningarna för att utlänningen ska ha rätt till ersättning. En första förutsättning för att en utlänning ska ha rätt till ersättning är att han eller hon har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete och antingen fått tillståndet återkallat eller fått avslag på en ansökan om förlängt tillstånd eller en ansökan om permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 UtlL. För att ersättning ska kunna dömas ut krävs att frågan om utlänningens rätt att vistas i landet för att arbeta är slutligt avgjord. Det innebär, som framgår av lagtexten, att beslutet om återkallelse eller avslag måste ha fått laga kraft.

I mål om ersättning enligt lagen ska, trots att frågan behandlas i förvaltningsbeslutet, göras en självständig prövning av om arbetsgivaren har tillämpat anställningsvillkor som inte uppfyller kraven för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL. Förvaltningsbeslutet får emellertid bevisverkan vid prövningen i arbetstvisten. I vilken grad beslutet kan tillmätas betydelse får avgöras med ledning av bestämmelsen om fri bevisprövning i 35 kap. 1 § rättegångsbalken. I arbetstvisten bör emellertid domstolarna i många fall kunna ta ledning av den bedömning som redovisas i förvaltningsbeslutet av sakfrågor och därmed sammanhängande bevisfrågor och av rättsfrågor, särskilt beträffande bedömningar av rent migrationsrättslig karaktär.

För att ersättningsskyldighet ska föreligga måste det konstateras att arbetsgivaren har tillämpat anställningsvillkor som inte är förenliga med 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL. Det är alltså bara brister i det s.k. villkorskravet som kan grunda ersättningsskyldighet. Om tillståndet återkallas p.g.a. att lönen inte har nått upp till det s.k. försörjningskravet ska ingen ersättning utgå. Beslutet om återkallelse eller avslag ska ha fattats till följd av de bristande anställningsvillkoren. Vidare krävs att arbetsgivaren insåg eller borde ha insett att anställningsvillkoren inte var förenliga med 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL. Det blir också en fråga som får prövas i tvisten om ersättning men generellt kan väl sägas att en arbetsgivare knappast kan vara i god tro om att anställningsvillkoren är förenliga med kollektivavtal eller branschpraxis om lönen kraftigt avviker från vad som gäller enligt dessa.

4 § I paragrafen anges hur ersättningen ska beräknas. Paragrafen föreskriver även en möjlighet att, om det finns särskilda skäl, sätta ned ersättningen helt eller delvis.

Av första meningen framgår att ersättningen ska motsvara tre månadslöner som ska beräknas enligt det kollektivavtal eller den praxis som gäller i yrket eller branschen för det yrke som utlänningen har arbetat i. Bortsett från arbetstagare med mycket höga löner så bör en ersättning motsvarande tre månadslöner då ungefär motsvara vad som döms ut i allmänt skadestånd med stöd av reglerna i LAS vid en ”normal” felaktig uppsägning (mellan 50 000 och 100 000 kronor). Beloppets storlek ska inte vara beroende av arbetskraftsinvandrarers agerande i det enskilda fallet, t.ex. om arbetskraftsinvandrarern skulle kunna anses ha varit medvållande till förlusten av uppehållstillståndet genom att frivilligt ha accepterat en anställning med bristande villkor.

I andra meningen anges en möjlighet att, om det finns särskilda skäl, sätta ned ersättningen helt eller delvis. Möjligheten till jämkning bör emellertid utnyttjas restriktivt och reserveras för situationer där det skulle vara stötande att ålägga arbetsgivaren en ersättningsskyldighet. Ett exempel på när särskilda skäl föreligger är om det är uppenbart att utlänningen, om inte uppehållstillståndet återkallats p.g.a. bristande anställningsvillkor, ändå skulle ha mist rätten att vistas i Sverige p.g.a. omständigheter hänförliga enbart till utlänningen själv. Det kan bl.a. handla om att utlänningen dömts för allvarlig brottslighet eller bedömts utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet.

I övrigt får det överlämnas till rättstillämpningen att bestämma när det finns särskilda skäl för jämkning

5 § Paragrafen innehåller bestämmelser om den tid inom vilken en talan enligt lagen måste väckas. Bestämmelsen innebär att talan mot en arbetsgivare måste väckas inom två år från det att det förvaltningsbeslut som ligger till grund för tvisten har vunnit laga kraft.

6 § Av bestämmelsen framgår att lagen om rättegången i arbetstvister ska tillämpas i ett mål om ersättning enligt lagen.

Förslag till ändring i utlänningsförordningen

3 kap. 3 a § En utlännings som behöver vistas i landet för att tillvarata sin rätt till ersättning enligt lagen (2022:00) om rätt till ersättning när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete återkallas m.m. får beviljas en nationell visering. En sådan ansökan får även göras inifrån landet.

6.3.7 Möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet

Bedömning: Det bör inte införas ytterligare en möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet om villkoren under föregående period inte varit uppfyllda. Fördelarna med en sådan möjlighet överväger inte de nackdelar som finns. Något sådant förslag lämnas därför inte.

Skälen för utredningen bedömning

Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen överväga en möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet under uppehållstillståndets giltighetstid samt vid behov lämna författningsförslag. Det är viktigt att utredningen beaktar såväl intresset av att arbetstagaren inte ska drabbas av arbetsgivarens fel som konsekvenserna av en sådan ordning bl.a. när det gäller möjligheten att försörja sig under tiden i Sverige, risken att arbetskraftsinvandrare som har utnyttjats stannar

kvar hos sin arbetsgivare och risken för att systemet används för att ta sig till Sverige utan avsikt att arbeta.¹⁷ Utredningen tolkar detta som att vi ska undersöka om det går att ha ett system där arbetstagaren inte blir av med sitt uppehållstillstånd och utvisad när arbetsgivaren inte uppfyllt arbetsvillkoren.

Enligt 7 kap. 3 § UtlL får ett uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som rest in i landet, om utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL och anställningen upphört, om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas. Den utlänning som vill avsluta sin anställning har alltså tre månader på sig att hitta ett nytt arbete. Detta gäller oavsett anledning. Dessutom har utredningen i sitt delbetänkande föreslagit att en återkallelse ska kunna underlåtas om det är fråga om ett ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig.

Frågan är då om det bör införas möjligheter utöver detta för arbetskraftsinvandrare att inte få sitt uppehållstillstånd återkallat när arbetsgivaren inte uppfyllt anställningsvillkoren, oavsett om det rör sig om att arbetstagaren blivit utnyttjad eller inte. I utredningens delbetänkande¹⁸ har utredningen redan kommit fram till att det inte finns behov av skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd utöver de förslag som presenteras där, exempelvis om ursäktliga eller mindre allvarliga fel och den proportionalitetsavvägning som föreslås införas i återkallelsebestämmelsen. Detta motiverades bl.a. med att det är svårt att motivera att en arbetstagare som arbetat i strid med svenska bestämmelser ändå ska få utvisningen upphävd eller ett förlängt uppehållstillstånd för att hitta ett annat arbete. Det skulle enligt utredningen urholka systemets legitimitet och delvis frånta individen ett ansvar att följa de bestämmelser som finns.

Det finns dock fall när en arbetstagare knappast kan klandras för de missförhållanden som råder på arbetsplatsen och i anställningsvillkoren, som när arbetstagare systematiskt utnyttjas i brottsliga upplägg. De arbetstagare som då väljer att lämna anställningen har i dag tre månader på sig att hitta en ny anställning. Om denna tid skulle göras längre för dessa individer kräver det att lagstiftningen på något

¹⁷ Dir 2020:69 s. 4.

¹⁸ SOU 2021:5 s. 162.

sätt kan definiera just denna grupp, vilket kan vara mycket svårt eftersom omständigheterna kan vara väldigt varierande. Gruppen måste dessutom definieras tillräckligt tydligt och bedömningarna göras tillräckligt säkra för att systemet inte ska utnyttjas av personer, som för att få en längre tid på sig att hitta ett arbete, felaktigt hävdar att de är utsatta för missbruk. Detta kan bli tidskrävande och skulle dessutom kunna föregå en eventuell rättslig prövning av om arbetsgivaren har gjort sig skyldig till något straffbart. Om ett beslut att neka en person en längre omställningsperiod för att hitta ett nytt arbete p.g.a. att denna inte tillhör den utpekade gruppen dessutom är överklagbart kan även dessa processer bli långa och komplicerade.

Slutligen uppkommer frågan hur dessa individer ska försörja sig under tiden som de söker nytt arbete och om det ska beviljas ett särskilt tillstånd under denna tid eller om de bara ska ha möjlighet att vara kvar i landet. Sammantaget anser därför utredningen att de fördelar som en sådan reglering skulle ha inte överväger de nackdelar som finns. Någon längre tid för att hitta ett nytt arbete, utöver de tre månader som gäller i dag, föreslås därför inte.

7 Marknadsföring av Sverige och myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring

7.1 Inledning

Internationell rekrytering av högkvalificerad arbetskraft utgör ett viktigt komplement till den nationella rekryteringen. Det gäller särskilt i branscher och yrken där det råder brist på inhemsk arbetskraft. Bristen på arbetskraft är stor inom flera yrken som kräver längre utbildningar.¹ Om utbildningssystemet inte klarar av att tillgodose behovet av vissa kompetenser och specialiteter blir internationell rekrytering av högkvalificerad arbetskraft från andra länder särskilt viktig för företagens kompetensförsörjning. Att bibehålla den högkvalificerade arbetskraften i Sverige framstår också som betydelsefullt.² För att högkvalificerad arbetskraft ska söka sig till Sverige behövs kunskap i omvärlden om vilka möjligheter till arbete som erbjuds här och vilka regler som gäller. Mot den bakgrunden har utredningen fått i uppdrag att undersöka hur befintliga strukturer och kommunikationsvägar kan användas för att på ett tydligt och samlat sätt lyfta fram de möjligheter som finns för högkvalificerad arbetskraft och företagare att etablera sig i Sverige. Utredningen ska därför ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan förbättras.³

¹ Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över slag av arbeten inom vilka det finns stor efterfrågan på arbetskraft, MIGRFS 2020:05, bygger på statistik från Arbetsförmedlingen.

² Tillväxtanalys, *Konkurrensen om internationell kompetens – Sverige som ett attraktivt land för högt kvalificerade arbetskraftsinvandrare*, PM 2018:14, s. 22. Högkvalificerade arbetskraftsinvandrare definieras här som personer som har minst ett års högskole- eller universitetsutbildning (eller okänd utbildningsnivå) och/eller ett högkvalificerat yrke enligt Standard för svensk yrkesklassificering, SSYK.

³ Dir. 2020:8 s. 12 f.

Arbetskraftsinvandrare behöver ha kontakt med ett antal myndigheter i samband med att de kommer till Sverige. Förutom Migrationsverket som behandlar ansökan om uppehållstillstånd så behöver anmälan om flytt göras till Skatteverket och Försäkringskassan för att få personnummer och för att få rätt till socialförsäkringsförmåner. På statliga servicekontor kan flertalet av dessa myndigheter nås och därtill finns olika webbportaler med information och ingång till olika myndigheter. Utredningen har fått i uppdrag att undersöka om ytterligare åtgärder bör vidtas för att på ett samlat sätt bistå arbetskraftsinvandrare inom alla kategorier och de som vill starta företag i Sverige. Därvid bör ställning tas till om det finns behov av ytterligare myndighetssamverkan vid arbetskraftinvandring.⁴

Nedan följer en redogörelse för olika nationella och regionala initiativ både vad gäller att bistå arbetskraftsinvandrare och de som vill starta företag i Sverige och även marknadsföring i syfte att attrahera dessa grupper.

7.2 Svenska institutet

Svenska institutet har i uppgift att sprida information och kunskap om Sverige, främja svenska intressen internationellt samt bidra till långsiktiga relationer mellan Sverige och andra länder.⁵ Myndighetens verksamhet ska bl.a. syfta till att öka omvärldens intresse och förtroende för Sverige⁶ och ska genom sin kommunikation främja Sverige bilden i utlandet och sprida information om svenska samhällslösningar. Svenska institutet kan göra detta dels genom sina egna aktiviteter, dels genom att stödja de svenska utlandsmyndigheterna och andra statliga och privata aktörer som agerar internationellt i arbetet med att främja Sverige i utlandet.⁷

Vidare ska myndigheten genom kommunikation bidra till att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt i Sverige genom ökad handel och fler investeringar samt genom att attrahera utländsk spetskompetens. Svenska institutet ska också främja Sverige som kunskapsnation

⁴ Dir. 2020:8 s. 13 f.

⁵ 1 § första stycket förordningen (2015:152) med instruktion för Svenska institutet.

⁶ 1 § andra stycket förordningen med instruktion för Svenska institutet.

⁷ 2 § 1 förordningen med instruktion för Svenska institutet

genom att informera om svensk högre utbildning, forskning och innovation samt marknadsföra svensk högre utbildning i andra länder.⁸

Huvudsakligen arbetar Svenska institutet⁹ med kommunikation och har tagit fram informationsmaterial som kan användas t.ex. på mässor. Man har även tagit fram ett verktyg som kan användas för att jämföra löner i relation till levnadskostnader i olika länder och man arbetar också med att utveckla ett matchningsverktyg för arbetsgivare och arbetstagare som är under utprovning. Svenska institutet, har även upprättat webbportalen sweden.se (se vidare avsnitt 7.2.1).

Svenska institutet har tagit initiativ till en samverkansgrupp för att samordna regionala aktörer som också arbetar med internationell talangattraktion. De regionala initiativen arbetar inte bara med attraktion utan även med mottagande av arbetskraftsinvandrare vilket inte Svenska institutet gör. Något egentligt uppdrag för att ansvara för denna samordning har inte Svenska institutet men behovet har uppgetts vara stort och har efterfrågats från andra aktörer. Ingen enskild aktör har heller något mandat att fatta beslut i dessa frågor.

Svenska institutet samverkar också med andra aktörer, både myndigheter och privata företag, inom regeringens strategiska samverkansprogram, Kompetensförsörjning och livslångt lärande, som bl.a. arbetar med att stärka kunskapen kring utmaningen att attrahera, integrera och behålla internationell kompetens samt att identifiera konkreta förslag på insatser (se vidare avsnitt 7.8).

7.2.1 Sweden.se

Sweden.se är en webbplats som vänder sig till en internationell målgrupp med information om Sverige. Under temat Work & Business finns ett urval av information om den svenska arbetsmarknaden, bl.a. hur man som utländsk arbetstagare söker arbete i Sverige och hur egenföretagare startar företag i Sverige. Artiklar beskriver också i korthet vad man ska tänka på när man flyttar till Sverige, exempelvis när det gäller arbets- och uppehållstillstånd och registrering samt informerar om efterfrågad arbetskraft. Besökaren på webbplatsen lotsas via länkar till bl.a. Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Bolagsverket och Migrationsverket. Webbplatsen lyfter fram Sverige som

⁸ 2 § 3 och 4 förordningen med instruktion för Svenska institutet.

⁹ Informationen i resten av avsnittet lämnad muntligen av företrädare för Svenska institutet vid möte den 23 april 2021.

innovationsland och här finns också information om svenska samhällssystem, svenska kompetenser och erfarenheter samt hållbarhet ur flera perspektiv, exempelvis miljö och jämställdhet. Varje artikel avslutas med tips på ytterligare artiklar på webbplatsen som relaterar till den nyss lästa.

7.3 Projektet Flytta¹⁰

I projektet Samlad ingång – Flytta till Sverige har Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen gemensamt tagit fram ett koncept för en digital lösning där tjänster från dessa myndigheter samlas på ett och samma ställe. Konceptet ska förenkla och effektivisera processen för människor som vill flytta till Sverige för att arbeta.

De övergripande målen med projektet är

- att göra Sverige konkurrenskraftigt och attraktivt för arbetskraftsinvandring,
- att myndigheterna i projektet tillhandahåller en samlad, enkel och trygg digital tjänst för dem som vill flytta till Sverige för att arbeta,
- att Sverige erbjuder en samlad livshändelsebaserad digital ingång till det offentliga Sverige i enlighet med EU förordningen om att varje EU land ska kunna erbjuda en digital ingång med proaktiv information och tjänster år 2023.¹¹

I december 2020 lanserades den myndighetsgemensamma digitala mobila tjänsten Flytta som i dag riktar sig till personer som bor utanför EU/EES och som syftar till att förenkla processen att flytta till Sverige för att arbeta. Genom tjänsten kan arbetskraftsinvandrarerna följa sitt eget ärende i processen att flytta till Sverige för att arbeta och få en myndighetsöverskridande överblick och helhetsbild över hela processen. Tjänsten utgår från användarens situation och genom att användaren svarar på ett antal frågor erbjuds en guide

¹⁰ eSam (2020), *Tjänsten Flytta hjälper den som flyttar till Sverige för att arbeta* och information lämnad muntligen av företrädare för projektet Flytta vid möte den 10 oktober 2020.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

baserad på användarens unika situation. På så sätt får användaren guidning och vägledning genom den egna processen med ökad tydlighet i hur ärendet fortskrider. Förutom den individuellt anpassade informationen baserad på individens unika situation innehåller tjänsten även information om livet i Sverige.

Flytta är det första steget mot en gemensam digital ingång för tjänster från det offentliga Sverige. Sedan årsskiftet står Migrationsverket för drift och teknisk förvaltning, medan innehållet förvaltas av de fyra myndigheterna i samverkan. För närvarande har styrgruppen för livshändelsen Flytta till och från Sverige beslutat att fortsätta utveckla Flytta. Förutom att den befintliga tjänsten utvecklas kommer det även bedrivas ett fortsatt arbete med att utöka innehållet att också omfatta tjänster för de som kommer från länder inom EU/EES.

7.4 Statliga servicekontor

Statens servicecenter har ansvar för drygt 100 statliga servicekontor som finns runt om i landet.¹² På servicekontoren kan privatpersoner och företagare på plats få hjälp, allmän vägledning och information i sina kontakter med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Varje handläggare på servicekontoret kan hjälpa besökaren med både skatte-, socialförsäkrings- och pensionsärenden. På 92 av servicekontoren kan besökare också få vägledning i Arbetsförmedlingens kundtorgstjänster.¹³ På servicekontoret kan den enskilde få råd och hjälp med t.ex. blanketter och ansökningar, information om pågående ärenden och hjälp att boka möten med handläggare i specifika ärenden.¹⁴

Ärendehantering på servicekontoren sker i respektive myndighets namn och utförs av anställda vid Statens servicecenter på uppdrag av respektive myndighet. Det rättsliga ansvaret för ärendehantering på servicekontoren åvilar de myndigheter för vars räkning lokal service utförs på servicekontoren. Av de arbetsuppgifter som hanteras

¹² År 2020 fanns 116 servicekontor från Trelleborg i söder till Kiruna i norr och under 2021 utökas antalet till 120, Statens servicecenter (2021) *Besök på servicekontor*.

¹³ Under 2021 ska kundtorgstjänsten finnas på samtliga servicekontor, Statens servicecenter (2021).

¹⁴ Statens servicecenter (2021) och Fi 2019:B, *En utvecklad organisation för lokal statlig service – delredovisning avseende lämpliga platser*, s. 16.

är det endast i samband med utfärdande av id-kort för personer som är folkbokförda som det sker handläggning på servicekontoren.¹⁵

De servicetjänster som ges kan delas in i några olika grupper: att ge allmän information, att ge stöd med digitala självbetjäningstjänster, att kvalitetssäkra att beslutsunderlag blir kompletta samt att ge ärendespecifik information. Servicekontoren utför även vissa enklare förvaltningsuppgifter. På vissa servicekontor fattas beslut i ärenden om utfärdande av id-kort. På ytterligare några kontor kan id-kort hämtas ut.¹⁶ Servicekontorens tjänster är efterfrågade och kontoren har närmare tre miljoner besök årligen.¹⁷

Till stöd för sin verksamhet använder handläggarna på servicekontoren uppgifter från berörda myndigheters verksamhetssystem och intranät, men även andra källor som kan vara till hjälp, t.ex. myndigheternas externa webbsidor. Servicehandläggarna hanterar frågor av såväl allmän som fördjupad karaktär. Däremot ska handläggarna inte ta sig an komplicerade ärenden eller svårare frågor. Frågor av allmän karaktär innebär att servicehandläggaren inte behöver tillgång till personuppgifter för att kunna hjälpa besökaren. Frågor av fördjupad karaktär innebär att servicehandläggaren behöver tillgång till personuppgifter och myndigheternas verksamhetssystem för att kunna hjälpa besökaren. Om besökaren har ett komplicerat ärende eller en fråga av svårare karaktär ska servicehandläggaren hänvisa besökaren till en specialist, kundvägledare eller handläggare på berörd myndighet.¹⁸

7.4.1 Arbetskraftsinvandring och statliga servicekontor

Den utredning som föregick införandet av servicekontoren utredde bl.a. om även Migrationsverkets tillståndsverksamhet för arbetstillstånd skulle finnas representerat på servicekontoren. Det bedömdes dock att en flytt av service avseende tillståndsverksamheten från Migrationsverket till Statens servicecenter, utan möjligheten att fatta beslut, skulle innebära att servicen försämrades. Den skulle i sådant fall enbart omfatta allmän service, dvs. att stödja besökaren att fylla i ansökningar och ta emot dessa, ge allmänna råd och vägledning,

¹⁵ Fi 2019:B, s. 11 f.

¹⁶ Fi 2019:B s. 16 f.

¹⁷ Statens servicecenter (2021).

¹⁸ Fi 2019:B s. 16.

samt att lotsa besökaren rätt i Migrationsverkets digitala tjänster. Utredningen bedömde att servicen på servicekontoren skulle behöva vara av både allmän och fördjupad karaktär för att möta besökarnas behov. Att endast ge allmän service inom tillståndsverksamheten ansågs av utredningen inte vara tillräckligt.¹⁹

I den efterföljande propositionen ålade regeringen tre myndigheter, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket att ansluta sig till Statens servicecenters lokala organisation. Det påpekades dock att detta inte hindrar att andra myndigheter frivilligt ingår serviceavtal med Statens servicecenter och deltar i samverkan vid servicekontoren.²⁰

På Finansdepartementets initiativ har ett arbete påbörjats med att ta fram ett pilotprojekt för myndighetsprocessen i samband med arbetskraftsinvandring med Statens servicecenter som sammanhållande ansvarig myndighet. Avsikten är att Statens servicecenter tillsammans med Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och kommun/stad ska se över hur processen för arbetskraftsinvandring skulle kunna göras effektivare genom att låta fler myndigheter vara på plats på servicekontoren och erbjuda service kopplad till arbetskraftsinvandring. Inledningsvis skulle projektet prövas på två servicekontor i Göteborg och Stockholm. Projektet finansieras gemensamt av de berörda regionerna och Statens servicecenter.

Genom att förändra arbetssättet i arbetskraftsinvandringsprocessen och genom att vara på plats för att möta nyanlända arbetskraftsinvandrare är avsikten att effektivisera processen för dessa t.ex. genom att se till att öka andelen kompletta ansökningar och därmed minska ledtiden från första besöket på servicekontoret tills dess att arbetskraftsinvandringen får sitt personnummer och svenska id-kort. Dessutom hoppas man att genom att samla mer service på samma plats kunna skapa mervärde för arbetskraftsinvandringen och dennes medföljande familjemedlemmar. För myndigheterna skulle projektet kunna leda till en bättre helhetsbild om arbetskraftsinvandring, en förbättrad förståelse för arbetsgivarnas situation och samspelet mellan företag och myndigheter samt öka möjligheten att verka för en förhöjd kvalitetssäkring.

I projektet ska arbetsgivare som anställt arbetskraftsinvandrare ges checklistor och information samt se till att den nyanlända bokar

¹⁹ SOU 2018:43, *Statliga servicekontor – mer service på fler platser*, s. 159.

²⁰ Prop. 2018/19:47, *Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service*, s. 19.

in ett besök på servicekontoret. En besökare på ett pilotkontor som servicehandläggaren vid första mötet bedömer är en arbetskraftsinvandrare läggs i en särskild kö. Handläggarna på servicekontoren ser sedan till att arbetskraftsinvandrandens ansökningshandlingar m.m. blir kompletta och guidar personerna vidare till andra myndigheter som finns på plats på kontoret, t.ex. Migrationsverket för frågor om förlängningar eller statusbyten och Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen för frågor om SFI eller behörighet till andra utbildningar.

På grund av Coronapandemin har pilotprojektet inte kunnat starta som planerat utan har pausats under 2020 och första delen av 2021. Målsättningen är att starta projektet under hösten 2021 och då revidera utformningen, bl.a. genom att ta hänsyn till projektet Flytta.

7.5 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen spelar inte någon aktiv roll i arbetskraftsinvandringsprocessen och har inget uppdrag att stödja arbetsgivare som vill rekrytera arbetskraft utanför EU/EES. Arbetsförmedlingen tillhandahåller emellertid viss information och informationskanaler som används av svenska arbetsgivare, arbetssökande från tredjeland samt andra myndigheter inblandade i arbetskraftsinvandringsprocessen. Det rör dels möjligheten för svenska arbetsgivare att annonsera på Platsbanken och därigenom på den europeiska platsbanken – Euresportalen – som samlar lediga platser från hela EU/EES och Schweiz, dels information om i vilka yrken det råder brist respektive överskott på den svenska arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen är även delaktig i projektet Flytta och har en roll i Statens servicecenters planer på pilotprojekt för myndighetsprocessen i samband med arbetskraftsinvandring.

7.6 Tillväxtverket

Tillväxtverket har huvudsakligen till uppgift att främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt i hela landet. För att göra detta ska Tillväxtverket bl.a. utveckla och genomföra olika insatser som främjar entreprenörskap, hållbar tillväxt och utveckling i företag, stärkt konkurrenskraft samt förenkling för företag och ge-

nomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen. I det arbetet ska de också utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Tillväxtverket ska verka för att regeringens mål för näringspolitiken respektive den regionala tillväxtpolitiken uppnås. Vidare har Tillväxtverket i uppdrag att verka för att fler och växande företag utvecklas i alla delar av landet, för att den utvecklingskraft och tillväxtpotential som finns i gles- och landsbygder, små och medelstora städer samt storstadsområden nyttjas och vidareutvecklas samt främja goda förutsättningar för företagande inom såväl befintliga näringar som nya och potentiella tillväxtområden.²¹

Tillväxtverket driver tillsammans med Arbetsförmedlingen, Bolagsverket och Skatteverket webbportalen verksamt.se som riktar sig till nyblivna företag eller till den som vill starta företag. Webbsidan samlar information från cirka 40 myndigheter och innehåller länkar som kan lotsa användaren vidare. Här kan en potentiell företagare få veta mer om hur det är att driva företag, formulera affärsidéer, planera och komma igång med ett företag, t.ex. att välja företagsform, företagsnamn och registrera företaget. Vidare finns information om skatter och avgifter och regler och vägledning för att anställa personal. På sidan finns även information på engelska för den tredjelandsmedborgare som vill komma till Sverige för att starta företag.²²

7.7 Business Sweden

Business Sweden ägs gemensamt av staten och näringslivet och har till uppdrag att hjälpa svenska företag att växa globalt och internationella företag att investera och expandera i Sverige. Organisationen har två huvudmän, svenska staten och det privata näringslivet i Sverige. Uppgiften från huvudmännen är att bidra till tillväxt och sysselsättning i Sverige genom internationalisering av svenskt näringsliv samt genom att främja utländska investeringar i Sverige.²³

I december 2019 lanserades Sveriges nya export- och investeringsstrategi för att skapa jobb och tillväxt i landet. I denna slår regeringen bl.a. fast att en strategisk målsättning är att Sveriges attraktionskraft

²¹ 1 och 2 §§ förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

²² Information lämnad muntligen av företrädare för Tillväxtverket vid möte den 21 maj 2021.

²³ Business Sweden, *Verksamhet och uppdrag*.

för utländska investeringar, kompetens, talanger och besökare ska öka.²⁴ En satsning på ett acceleratorprogram görs för att locka utländska talanger och entreprenörer i internationella startup- och scale-upföretag till Sverige utifrån en tydligare internationell marknadsföring av Sverige som kunskaps- och startupnation.²⁵ Business Sweden har mot den bakgrunden år 2020 fått i uppdrag av regeringen att utveckla en pilotsatsning i ett acceleratorprogram i syfte att locka utländska talanger och entreprenörer inom startup- och scaleupbolag i dialog med Vinnova.²⁶ I pilotprogrammet identifieras utländska startup- och scaleupbolag som får komma och prova att etablera sig i Sverige, bl.a. genom sponsrade acceleratorprogram.

7.8 Samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande²⁷

Regeringens samverkansprogram Kompetensförsörjning och livslångt lärande ska bidra till att individer ska vilja och kunna lära om och kontinuerligt utvecklas, så att de är attraktiva på en arbetsmarknad i förändring. Programmet syftar vidare till att stärka möjligheterna för företag att växa i Sverige genom att kunna attrahera och anställa den kompetens som behövs för att vara konkurrenskraftig på en global marknad, bedriva världsledande forskning och utveckla världsledande innovationer. Till programmet har regeringen förordnat ledamöter till en extern samverkansgrupp för att bl.a. bistå med att identifiera gemensamma prioriterade områden att kraftsamla kring. Samverkansgruppen inom Kompetensförsörjning och livslångt lärande har hittills identifierat sju prioriterade områden varav ett är Attrahera, integrera och behålla kompetens.

Den arbetsgrupp som arbetar med talangattraktion inom samverkansprogrammet har identifierat ett behov av bättre samordning och tydligare ägarskap inom området. Man har därför tagit första steget till en förstudie som närmare ska undersöka vilka behov som finns och hur en nationell samordning skulle kunna se ut. Inom förstudien ska undersökas hur en sådan samordnande funktion bäst

²⁴ Regeringskansliet (2019), *Sveriges export- och investeringsstrategi*, s. 18.

²⁵ Regeringen (2019), s. 31.

²⁶ UD, *Riktlinjer för budgetåret 2020 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet*, s. 14.

²⁷ Prop. 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*, s. 114 f.

bör organiseras och jämföra med hur andra länder har ordnat motsvarande verksamhet. Tanken är att förstudien ska utmynna i olika förslag där för- och nackdelar med förslagen redovisas.²⁸

7.9 Regionala initiativ

Det finns ett flertal regionala projekt och webbsidor som både riktar sig till att identifiera behov och locka till sig talang samt att ge information och hjälp till den som flyttar till regionen att ta sig in i samhället. Nedan redogörs för Göteborgsregionen/Västsveriges regionala initiativ Move to Gothenburg. Liknande projekt finns i flera regioner, som t.ex. i Skåne (International citizen hub Lund, internationalcitizenhub.com) och i Stockholm (Visit Stockholm, visitstockholm.com).

7.9.1 Move to Gothenburg²⁹

Move to Gothenburg är ett samarbetsinitiativ som syftar till att locka och välkomna högkvalificerad internationell kompetens och få dem att stanna och trivas i Göteborgsregionen, Västsverige. Initiativet driver en regional webbplats, movetogothenburg.com, bestående av intressenter från näringslivet, den akademiska världen samt staden och regionen. På hemsidan finns information till den som funderar på att flytta till Göteborg med omnejd och som syftar till att attrahera utländsk arbetskraft.

Som en vidareutveckling öppnade våren 2021 International house Gothenburg. Det är en mötesplats och mottagning i Göteborg där all relevant service finns samlad under ett tak för den som kommer hit från ett annat land för att arbeta, forska eller studera. Syftet är att göra processen smidigare för internationell kompetens att etablera sig i regionen och möjliggöra integration i samhället.

Det övergripande syftet med International house Gothenburg är att på plats ta emot internationell kompetens och ge människor så goda möjligheter som möjligt att stanna och trivas på sikt. International house Gothenburg erbjuder bl.a. individanpassad rådgivning,

²⁸ Information lämnad muntligen av företrädare för arbetsgruppen den 2 juni 2021.

²⁹ Movetogothenburg.com och movetogothenburg.com (2021), *International house Gothenburg set to open its doors soon*.

välkomstevents, seminarier och workshops, språkcafé, service till arbetsgivare och utbildningar. På webbsidan eller på International house kan man få hjälp med allt det praktiska när man flyttat till Göteborgsregionen och som inte är myndighetsutövning såsom rådgivning om karriären, bostäder, skolor och andra frågor.

För internationella talanger som anlant till Sverige är ofta den första kontaktpunkten Statens servicekontor. Här kommer de nyinflyttade att ansöka om sitt svenska personnummer och id-kort. International house Göteborg finns i samma byggnad som servicekontoret i Göteborg och kan därför erbjuda ett nästa steg i processen att bostätta sig i regionen. Att alla aktörer och tjänster finns samlade på samma plats (one-stop-shop) innebär att processen att etablera sig blir smidigare.

7.10 SOU 2019:3

I betänkandet *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*, SOU 2019:3, föreslog arbetsmarknadsutredningen bl.a. att en ny statlig myndighet, Myndigheten för kompetensförsörjning, skulle inrättas och få ett samlat ansvar för kompetensförsörjningspolitiken. Myndigheten föreslogs få ansvaret för att samordna och främja kompetensförsörjningspolitiken och utgöra ett rådgivande organ till regeringen och andra relevanta myndigheter. Som utgångspunkt för den nya myndighetens arbete skulle en nationell strategi för kompetensförsörjningspolitik tas fram i samverkan mellan den politiska ledningen för berörda departement, arbetslivets representanter och andra relevanta aktörer. En arbetsuppgift som föreslogs ligga på den nya myndigheten var att främja internationell kompetens.³⁰

Rörande internationell kompetensförsörjning konstaterade arbetsmarknadsutredningen att detta har fått allt större betydelse för alla länder och är av extra stor betydelse för ett land som Sverige som är beroende av export. En samlad kompetensförsörjningspolitik som säkerställer att arbetsgivare har tillgång till den kompetens som behövs för att de ska vara konkurrenskraftiga behöver således även in-

³⁰ SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*, s. 452 f. Betänkandet har inte gått på remiss utan har behandlats inom ramen för rundabordsamtal, Arbetsmarknadsdepartementet (2019), Rundabordsamtal om Arbetsmarknadsutredningens slutbetänkande och reformeringen av Arbetsförmedlingen.

kludera Sveriges attraktivitet för internationell kompetens och hur man effektivt arbetar med att locka internationell kompetens till Sverige.³¹

Vidare menade arbetsmarknadsutredningen att de insatser som krävs handlar t.ex. om hur attraktivt det är att arbeta i Sverige för internationell kompetens jämfört med i andra länder, hur mottagandet i Sverige fungerar, effektivitet i regelverk och processer, särskilt för utomeuropeisk kompetens, och bättre statistik och analys av kompetensflöden till och från Sverige, både för inomeuropeisk och utomeuropeisk kompetens. Många olika organisationer, privata såväl som offentliga, är involverade i arbetet med att attrahera internationell kompetens. Arbetsmarknadsutredningen ansåg dock att det finns ett behov av departementsövergripande och myndighetsövergripande överblick och koordinering mellan arbetsmarknads-, utbildnings-, utrikes-, migrations- och näringspolitiken. Den nya myndigheten föreslogs därför få ett samlat ansvar för att koordinera det främjande arbetet för internationell kompetensförsörjning bl.a. behov av gemensamma strategier, statistik, analys, och koordinering av utvecklingsmedel.

Myndigheten föreslogs närmare ha ansvar för:

- Koordinering av olika myndigheters och organisationers insatser i Sverige och internationellt inom ramen för gemensamma strategier för internationell kompetensförsörjning.
- Statistik och analys över flöden av kompetens mellan Sverige och andra länder, både inom och utanför Europa. Det gäller t.ex. statistik över internationella studenter och personer som kommer till Sverige för att arbeta.
- Expertkunskap kring internationell kompetensförsörjning och utmaningar för att attrahera internationell kompetens till Sverige. Myndigheten kan även utgöra en plattform för att diskutera förslag på policyåtgärder för att adressera dessa utmaningar.
- Koordinering av utvecklingsmedel för arbetet med att attrahera internationell kompetens. Om strategiskt viktiga delar av dessa organisationers arbete kan finansieras av en och samma aktör – snarare än flera olika myndigheter med olika huvudmän – kan synergier och mer konkreta resultat uppnås.³²

³¹ SOU 2019:3 s. 467.

³² SOU 2019:3 s. 468.

7.11 Överväganden

7.11.1 Marknadsföring

Bedömning: Det bör även fortsättningsvis utgå statlig finansiering till projektet Flytta och webbsidan sweden.se för att utvidga dessa med ytterligare funktioner.

Skälen för utredningens bedömning

Som framgått av utredningens sammanställning ovan så finns det flera bra initiativ för att marknadsföra Sverige mot internationell arbetskraft, inte minst på regional nivå. Att varje region i samarbete med lokala företag och efter sina specifika behov utformar talangattraktion för just sitt område är i grunden positivt. De webbportaler som utformas utifrån varje regions specifika förutsättningar, eventuellt i kombination med en lokal fysisk träffpunkt, är också bra initiativ för att nå ut till utländsk arbetskraft och ge bästa möjliga service.

De regionala s.k. international houses som utgör en lokal fysisk träffpunkt där det är möjligt att få hjälp eller där olika aktiviteter anordnas är ett sätt för att kunna nå ut till nyanländ arbetskraft och samla information till dessa på samma plats. Att nyanlända arbetskraftsinvandrare tas om hand och får hjälp på bästa sätt när de kommer till landet ger i sin tur en positiv marknadsföringseffekt för Sverige. Statens servicecenter har vidare lokala kontor där man kan få hjälp på plats med sina ärenden hos ett antal myndigheter. I likhet med Göteborgsregionen borde fler sådana kontor kunna samlokaliseras med international houses för att bli en naturlig plats att vända sig till som arbetskraftsinvandrare i Sverige. Utredningen anser också att Statens servicecenters pausade pilotprojekt med fler myndigheter på servicekontor samlokaliserade med regionala international houses är intressant och värt att gå vidare med på de platser där det är möjligt.

På nationell nivå har även det digitala projektet Flytta, som är tänkt att vara en mobil ingång till flera olika myndigheter, satts igång. Detta projekt bör få fortsatt finansiering för att utvecklas med ytterligare funktioner och tjänster. Därtill är sweden.se en naturlig första ingång till den som söker information om hur det är att arbeta eller att driva företag i Sverige och vad som krävs av den som vill

komma hit för detta. Den borde även fortsättningsvis vara en självklar del av marknadsföringen av Sverige som ett bra land att arbeta, starta företag och leva i. Den bör därför byggas ut och integreras med Flytta.

7.11.2 Samordnande funktion

Bedömning: En aktör bör ges ett samordnande ansvar för internationell kompetensförsörjning. Resultatet av den förstudie som bedrivs inom Regeringens samverkansprogram Kompetensförsörjning och livslångt lärande bör dock avvaktas innan det bestäms hur en sådan funktion ska utformas.

Skälen för utredningens bedömning

I utredningens många kontakter med företrädare för olika verksamheter som arbetar både nationellt och regionalt med internationell talangattraktion och mottagande av arbetskraftsinvandrare har det återkommande förts fram önskemål om ett samordnande organ med ett samlat ansvar för att koordinera det främjande arbetet för internationell kompetensförsörjning. Önskemål har även framförts om en sammanhållen nationell strategi för talangattraktion. Utredningen har också noterat att många initiativ görs i form av tidsbegränsade uppdrag eller projekt vilket medför att det saknas en långsiktighet och kontinuitet i arbetet med talangattraktion och mottagande av arbetskraft från utlandet.

För att förvissa sig om att Sverige på bästa sätt kan attrahera den internationella talang som behövs i landet och se till att man även fortsättningsvis ligger i framkant med att attrahera internationell talang bör det därför finnas en aktör med ett övergripande ansvar för att främja den internationella talangattraktionen och som även kan agera samordnare för de olika nationella, regionala och lokala initiativ som redan finns i dag. Aktören bör också kunna utgöra ett rådgivande organ till regeringen och andra relevanta myndigheter. Genom att ha en helhetssyn kan det samordnande organet bidra med en kontinuitet och långsiktighet i arbetet.

I arbetsmarknadsutredningens betänkande³³ föreslogs att en ny myndighet skulle inrättas med uppdrag att se till kompetensförsörjningen i sin helhet i samhället. Även attraktion och rekrytering av internationell kompetens skulle den nya myndigheten ansvara för. I grunden gör utredningen för arbetskraftsinvandring samma bedömning som arbetsmarknadsutredningen om behovet av samordning och främjande av talangattraktion och kompetensförsörjning. För det fall regeringen inte avser att gå vidare med förslaget om en ny myndighet bör det dock övervägas om ett samordnande ansvar för internationell talangattraktion och mottagande av denna när den väl kommer till Sverige kan läggas hos en annan aktör.

Som har redogjorts för i avsnitt 7.8 så har det inom regeringens samverkansprogram för kompetensförsörjning och livslångt lärande tagits initiativ till en förstudie över hur en sådan samordnande funktion skulle kunna utformas. Utredningen bedömer att resultatet av denna bör avvaktas och avstår därför från att föreslå en lämplig aktör för ett sådant uppdrag.

³³ SOU 2019:3 s. 451 ff.

8 Tiden för anställning vid så kallat spårbyte

8.1 Allmänt om reglerna för spårbyte

Bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtlL infördes i december 2008 som ett led i de nya reglerna om ett effektivare system för arbetskraftsinvandring. I regeln behandlas i vilka fall en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande avslagits, kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete, s.k. spårbyte.

Syftet med bestämmelsen är att en asylsökande som har kommit till Sverige och arbetat under tiden för handläggningen av sin asylansökan och då påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden, inte ska tvingas lämna landet för att ansöka om uppehållstillstånd. Den dåvarande regeringen anförde som skäl för bestämmelsen bl.a. följande. Att någon i en sådan situation ska tvingas lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete är inte i linje med regeringens övriga förslag om ett effektivare system för arbetskraftsinvandring. Det kan framstå som oskäligt och är inte minst kostsamt för den enskilde och hans eller hennes familj. För en arbetsgivare skulle det kunna bli ett ekonomiskt avbräck om arbetstagaren en tid tvingas utebli från arbetsplatsen för att lämna Sverige och söka nödvändiga tillstånd.¹

Samtidigt framhölls att det var väsentligt att det inte skapas en ordning som leder till att asylsystemet utnyttjas av den som vill resa in i Sverige för att få tillträde till arbetsmarknaden. Detta skulle kunna leda till en urholkning av asyrrätten och dess legitimitet. Vidare ansågs det viktigt att upprätthålla kravet att asyprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut samt att lagakraftvunna beslut respekteras.²

¹ Prop. 2007/08:147 s. 47 f.

² Prop. 2007/08:147 s. 47.

Grundförutsättningen för att kunna tillämpa regeln om spårbyte är att avslagsbeslutet på asylansökan ska ha vunnit laga kraft och att utlänningen fortfarande vistas i Sverige. Ansökan om spårbyte måste ha kommit in till Migrationsverket inom två veckor från det att beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit lagakraft. Övriga förutsättningar är att utlänningen måste haft en anställning sedan minst fyra månader. Detta innebär att utlänningen, med stöd av ett undantag från kravet på arbetstillstånd,³ måste ha arbetat under den tid som ansökan om uppehållstillstånd handlagts. Utöver detta ska anställningen löpa under minst ett år från ansökningstillfället. Vidare ska de krav som ställs upp i 6 kap. 2 § första stycket UtL för beviljande av arbetstillstånd ha uppfyllts under den tid anställningen varat och också vara uppfyllda under den fortsatta anställningstiden. Tidskraven på fyra månader respektive ett år avser anställning hos samma arbetsgivare.⁴

I praxis har det slagits fast att det är omständigheterna vid tidpunkten för ansökan om tillstånd som är avgörande för bedömningen av frågan om den återopade anställningen varat under minst fyra månader.⁵ Av praxis framgår också att regeln om spårbyte är avsedd för en personkrets som påbörjat sin etablering på arbetsmarknaden under asylprocessen. Om en utlänning före asylansökan har haft uppehållstillstånd och vistats i Sverige för att arbeta har etableringen inte påbörjats under asylprocessen. Då ska huvudregeln om att uppehållstillstånd för arbete ska ha sökts och beviljats före inresan i Sverige upprätthållas.⁶

8.2 Behov av ändring av tidsgränsen?

8.2.1 Bakgrund

När bestämmelsen om spårbyte infördes krävdes att utlänningen hade haft en anställning sedan minst sex månader. År 2014 kortades tidsgränsen till fyra månader. Bakgrunden till ändringen var att Migrationsverkets handläggningstider för asylansökningar minskat och en

³ 5 kap. 4 § UtL (s.k. AT-UND).

⁴ SOU 2011:28, *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick*, s. 124.

⁵ MIG 2010:3.

⁶ MIG 2020:5.

konsekvens av detta var att en migrant som sökte asyl inte hann uppnå en anställningstid om sex månader innan asylansökan hade avgjorts.⁷

Utredningen ska nu överväga om det nuvarande kravet på fyra månaders anställning bör förkortas ytterligare för att underlätta spårbyte. Samtidigt ska det beaktas att en kortare anställningstid gör det svårare för Migrationsverket att bedöma hur arbetsgivaren levt upp till sina åtaganden gentemot arbetstagaren och göra en uppskattning av arbetsgivarens skötsamhet i detta avseende framledes. Även risken för att asylsystemet används av personer som vill komma till Sverige för att arbeta behöver tas i beaktande. Utredningen måste därför göra en avvägning mellan de faktorer som talar för att korta ner tiden för att kvalificera sig för spårbyte och de risker som finns med en sådan ändring.⁸

8.2.2 Statistik från Migrationsverket

I syfte att få en bättre bakgrund och för att undersöka i vilken omfattning tidskravet på fyra månaders anställning under asylprocessen inte uppfylls vid ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL har utredningen begärt in uppgifter från Migrationsverket. Uppgifterna avser hur många ansökningar om tillfälligt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL som totalt har avslagits respektive bifallits under åren 2010–2020, fördelat mellan kvinnor och män. Av statistiken kan man bl.a. se att under de flesta åren är det ungefär lika många som får bifall som får avslag på sina ansökningar. Det går också att se att fler män än kvinnor ansöker om spårbyte.

Av tabellen nedan framgår hur många ansökningar om spårbyte som har avslagits respektive bifallits under en tioårsperiod.

⁷ SOU 2011:28 s. 124 och prop. 2013/14:213, *Cirkulär migration och utveckling*, s. 31 f.

⁸ Dir. 2020:8 s. 11.

Tabell 8.1 Ärenden om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtLL

Andel bifall och avslag

År	Bifall			Avslag			Summa av både bifall och avslag
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	
2020	293	1 067	1 360	307	1 128	1 435	2 795
2019	198	703	901	107	395	502	1 403
2018	290	1 029	1 319	173	754	927	2 246
2017	279	709	988	177	517	694	1 682
2016	45	148	193	44	154	198	391
2015	53	191	244	62	203	265	509
2014	36	122	158	40	116	156	314
2013	35	116	151	57	141	198	349
2012	56	145	201	48	197	245	446
2011	59	255	314	42	250	292	606
2010	71	407	478	32	246	278	756

Källa: Migrationsverket 2021.

Utredningen har vidare tittat närmare på 100 avslagsbeslut från 2019 och 399 avslagsbeslut från 2020. Att fler beslut har analyserats från 2020 beror på att det fattades nästan tre gånger så många avslagsbeslut det året jämfört med 2019. Besluten gäller endast förstagångsansökningar för spårbyte och sådana beslut där avslag meddelats på grund av att sökande bedömts inte uppfylla villkoren för spårbyte. Dessa beslut har närmare analyserats beträffande vilka villkor som inte ansetts uppfyllda, särskilt vad beträffar tidskravet på att ha haft en anställning på fyra månader under handläggningen av asylärendet.

Av de analyserade besluten från 2019 framgår att i 35 av 100 ärenden bedömdes sökande inte uppfylla fyramånaderskravet. I 15 av dessa ärenden fanns även andra avslagsgrunder, som t.ex. att sökande saknade pass eller att identiteten var oklar eller att det hade påförts ett återreseförbud som inte hävdades. I 20 av dessa ärenden avlogs ansökan enbart på grund av att fyramånaderskravet inte var uppfyllt. Fyra av dessa hade haft en anställning på tre månader eller mer men utan att helt nå upp till fyra månader. Åtta hade bara varit anställda en månad eller kortare tid. Övriga hade haft anställningstider där- emellan.

Av de analyserade besluten från 2020 framgår att i 49 av 399 ärenden bedömdes sökande inte uppfylla fyramånaderskravet. I 22 av

dessa ärenden fanns även andra avslagsgrunder, som t.ex. att sökande tillhör fel personkrets eller att pass saknades. Av dessa ärenden var det 27 som avslogs enbart på grund av att fyramånaderskravet inte var uppfyllt. Nio av dessa hade haft en anställning på tre månader eller mer men utan att helt nå upp till fyra månader. Elva hade bara varit anställda en månad eller kortare tid. Övriga hade haft anställningstider däremellan. Vad gäller branscher så framgick det inte alltid av besluten vad sökanden arbetade med men i de fall då detta framgick så rörde det sig huvudsakligen om arbeten inom restaurang, bygg och lokalvård.

8.2.3 Överväganden och bedömning

Bedömning: Tidsgränsen för spårbyte bör inte ändras till kortare tid än fyra månader.

Skälen för utredningens bedömning

Som framgår av redogörelsen ovan är det ett ytterst litet antal personer som skulle kunna kvalificera sig till spårbyte om kravet på fyra månaders anställning skulle kortas ytterligare. Det är vidare så att de branscher som spårbytare framför allt arbetar i är sådana som betraktas som riskbranscher därför att det kan förekomma fusk och oegentligheter. Det är då extra viktigt att Migrationsverket får ett bra underlag för att bedöma om anställningen och arbetsgivaren uppfyller kraven i 6 kap. UtL. Med en anställningstid om tre månader eller ännu kortare blir detta svårare att bedöma vilket i sin tur ökar risken för utnyttjandet av utländsk arbetskraft (jfr prop. 2013/14:213 s. 32).

Slutligen kan det inte uteslutas att en alltför kort anställningstid för att få göra spårbyte får åtminstone utlänningar från vissa länder att söka asyl i Sverige i första hand för att kunna kvalificera sig till ett spårbyte (jfr SOU 2020:54⁹). Sammantaget talar detta för att anställningstiden inte bör vara kortare än fyra månader och därför inte behöver ändras.

⁹ SOU 2020:54, *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*.

9 Konsekvensanalys

9.1 Krav på redovisning av konsekvenserna

Konsekvensanalysen ska ske i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet och om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Utredningen ska också föreslå finansiering för förslagen. Vidare anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt dessa bestämmelser ska en konsekvensutredning bl.a. innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå, uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på och en bedömning av när särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet. Detta har utredningen beskrivit löpande i de avsnitt som behandlar förslagen och det tas därför inte upp här.

En konsekvensutredning ska vidare beskriva vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd, uppgifter om vilka som

berörs av regleringen, uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen, en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen samt om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen även innehålla en beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen, vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader, vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen, i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen, hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen och om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Därutöver framgår det av utredningens kommittédirektiv (dir. 2020:8) att utredningen ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som presenteras, beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen och genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv, ett barnrättsperspektiv samt beakta effekter på integrationen i den analys som görs.

9.2 Problembeskrivning och målsättning

Av kartläggningen i kapitel 4 framgår att det förekommer att utlänningar i Sverige arbetar under villkor som inte motsvarar kraven enligt utlänningslagen. Det framgår även att vissa arbetskraftsinvandrare, av olika anledningar, befinner sig i en mycket utsatt position och därför blir starkt beroende av sin arbetsgivare och kan tvingas acceptera mycket dåliga anställningsvillkor. Det beskrivs vidare att det förekommer avancerade brottsupplägg där arbetstillstånd används för att tillskansa sig felaktiga utbetalningar från staten. Osanna arbetserbjudanden till grund för arbetstillstånd kan också användas för att smuggla in personer i Schengenområdet. I vissa fall redovisas avtals-

enliga inkomster för myndigheterna men arbetskraftsinvandraren får sedan betala tillbaka en stor del av denna summa till arbetsgivaren. Konkurrensen snedvrids och seriösa företag får svårt att hävda sig. Den osunda konkurrensen har delvis övergått från konkurrens med svarta löner till priskonkurrens med låga löner. Brottsligheten riskerar att undergräva samhällsstrukturen.

Ytterligare åtgärder krävs därför för att komma till rätta med samhällsskadligt missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring och att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Samtidigt måste arbetsgivarnas behov av att på ett praktiskt och förutsägbart sätt kunna rekrytera personal med nödvändig kompetens beaktas. För att ordningen för arbetskraftsinvandring ska upprätthålla sin legitimitet är det viktigt att det finns en balans mellan å ena sidan åtgärder som avser att underlätta för arbetstagare och arbetsgivare och å andra sidan åtgärder som avser att motverka missbruk. Regelverket bör också vara utformat på ett sätt som så långt möjligt förenklar handläggningen hos Migrationsverket och möjliggör för myndigheten att hålla korta handläggningstider. Vid överväganden och förslag ska även dagens regler för arbetskraftsinvandring värnas.¹

9.3 Nollalternativets konsekvenser

En konsekvensanalys ska utgå ifrån den situation och de effekter som förväntas uppstå om inga åtgärder vidtas eller beaktas.² Nollalternativet tydliggör de problem som är grunden till varför ett förslag till reglering utformas. Nollalternativet är den situation som uppstår om ingen ytterligare åtgärd vidtas, dvs. det är inte detsamma som att beskriva hur situationen är i dag. Vid en beskrivning av nollalternativet kan bl.a. beskrivas problemets varaktighet, förslagets omfattning, om det finns skäl att anta att problemet ökar eller avtar i betydelse och om det finns andra faktorer som kan väntas påverka problemet oavsett om åtgärder vidtas.³ Genom en jämförelse med nollalternativet tydliggörs således förslagets inriktning, syfte och konsekvenser.

¹ Dir 2020:8 s. 4 ff.

² Statsrådsberedningen, *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare*, Statsrådsberedningens promemoria 1995:2, s. 241.

³ Tillväxtverket (2019), *Nollalternativet*.

9.3.1 Motverka missbruket

Utredningen har föreslagit att informationen till arbetskraftsinvandrare generellt ska bli bättre, att krav införs på boenden som tillhandahålls av arbetsgivaren och att informationsutbytet ska underlättas mellan IVO, Försäkringskassan och Migrationsverket. Vidare föreslås att Migrationsverket får vägra arbetstillstånd hos arbetsgivare som har påförts en sanktion enligt 20 kap. UtlL, dömts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § BrB eller påförts en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift som rör redovisning av arbete. Slutligen föreslås att handel med arbetserbjudande m.m. förbjuds och att det införs ett nytt brott: exploatering av utländsk arbetskraft. Bedömningen är att om dessa förslag inte genomförs kommer de problem med missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring som utredningen beskriver i kapitel 4 att ligga kvar på samma nivå under en lång tid framöver eller till och med öka i omfattning.

Utredningen har konstaterat att ett antal åtgärder redan har vidtagits och ska fortsätta enligt tidigare bedömningar. Detta rör samverkan mellan myndigheter, ett ökat informationsutbyte och upplysningskampanjer. Genom dessa åtgärder kommer sannolikt fler fall av missbruk att upptäckas framöver när formerna för samverkan har utvecklats än mer och kunskapen om dessa brott ökar. Enbart dessa åtgärder är dock inte tillräckliga för att förhindra det missbruk som utredningen kartlagt och förhindra de allvarliga konsekvenser detta medför för individen och samhället. Utredningens bedömning är att fler åtgärder måste vidtas för att komma till rätta med de problem som finns.

Det har framkommit att det i dag är en liten risk för upptäckt eftersom missbruket är svårt för myndigheter att upptäcka, samtidigt som det också framkommit att arbetskraftsinvandrare inte söker hjälp eller vet vart de ska vända sig om de behöver hjälp. Om arbetskraftsinvandrare inte har tillgång till eller får rätt information finns risken att de inte anmäler om de blir utnyttjade eller inte kontaktar myndigheter för att de inte vet vilka rättigheter de har. Om de inte heller får information om vart de kan vända sig för att få stöd och hjälp blir det svårare för dem att göra något åt sin situation. Inget talar för att fler arbetskraftsinvandrare kommer söka hjälp om situationen förblir som den är i dag. Eftersom det i dag saknas bra information för arbets-

kraftsinvandrare som är utsatta kommer problemen sannolikt fortgå i samma omfattning som hittills, då många av de som är utsatta inte känner till sina rättigheter eller var de kan söka hjälp vid arbete i Sverige. Genom att fler utsatta arbetskraftsinvandrare får information och söker hjälp kan också myndigheternas och andra organisationers agerande bli mer effektivt och träffsäkert. Om inga åtgärder vidtas för att stärka informationen kommer missbruket pågå utan att myndigheterna kan tillhandahålla rätt insatser för att motverka detta.

Utredningen föreslår att arbetstillstånd får vägras för arbete hos en arbetsgivare som blivit påförd en sanktion enligt 20 kap. UtIL eller dömts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § BrB eller lämnat oriktiga uppgifter i vissa fall. Därmed får Migrationsverket en möjlighet att kontrollera om en arbetsgivare t.ex. är dömd för vissa brott. Om detta förslag inte införs kan verket inte kontrollera om arbetsgivaren är dömd för vissa brott och en arbetsgivare som t.ex. har dömts för människoexploatering kan fortsatt ha arbetskraftsinvandrare anställda.

Om inte exploatering av utländsk arbetskraft förbjuds och det inte blir förbjudet att handla med anställningserbjudanden m.m. kommer de kriminella aktörerna att kunna fortsätta använda dessa förfaranden som en del av sin kriminella verksamhet. De som utnyttjar systemet har många gånger även kopplingar till den organiserade brottsligheten och arbetslivskriminaliteten beskrivs som ett av de största brottsområdena inom grov ekonomisk brottslighet. Om det saknas möjlighet att lagföra personer för handel med anställningserbjudanden m.m. eller exploatering av utländsk arbetskraft riskerar dessa handlanden att öka i omfattning eftersom det genererar stora belopp och ger de kriminella aktörerna en möjlighet att finansiera sin kriminella verksamhet och tjäna pengar på systemet för arbetskraftsinvandring.

De problem som rapporterats om att arbetskraftsinvandrare får bo på ställen som inte är lämpliga som bostäder och/eller får betala orimliga summor för detta till sin arbetsgivare kan inte förhindras om det inte införs regler om vad som ska gälla när en arbetsgivare tillhandahåller en bostad till en arbetskraftsinvandrare. Det blir också svårare för rättsvårdande myndigheter att följa pengarna när en del av lönen benämns som hyra. Det kommer därför fortsatt förbli svårt att upptäcka oegentligheter och utnyttjandet kommer att kunna fortgå.

Informationsutbytet mellan IVO, Försäkringskassan och Migrationsverket behöver förbättras för att missbruket inom assistans-

branschen ska kunna stävjas. Om förslaget inte genomförs kommer information inte att lämnas regelmässigt till IVO och Försäkringskassan. De oseriösa aktörerna kan då fortsätta verka som förut och utnyttja myndigheternas bristande informationsutbyte.

Såväl inom assistansbranschen som i alla de andra fall där systemet för arbetskraftsinvandringen utnyttjas riskerar missbruket att förbli dolt, vilket försvårar både kontrollåtgärder och att rätt åtgärder vidtas för att komma till rätta med problemen. Utan effektiva och adekvata åtgärder riskerar missbruket att fortsätta och till och med att öka. Även om missbruket bara förblir på samma nivå som i dag utgör det ett stort problem för de individer som utsätts och för samhället. Konkurrensen snedvrids och seriösa aktörer får svårare att bedriva sina verksamheter. Inte bara individer utnyttjas utan även välfärdssystemet utsätts för missbruk. Detta leder till stora samhälls-ekonomiska kostnader. Sverige riskerar också att få dåligt rykte internationellt, vilket i sin tur kan minska attraktionskraften för Sverige som ett bra land att etablera sig i.

9.4 Kostnader och andra konsekvenser för offentliga aktörer

Utredningen presenterar ett antal förslag som kan komma att få konsekvenser för de offentliga aktörer som berörs. Nedan redogörs för de konsekvenser som förslagen kan komma att medföra.

9.4.1 Rättsväsendet

Utredningen föreslår att två nya straffbestämmelser och en ny sanktionsavgift införs. De nya brotten exploatering av arbetskraft och förbudet mot handel med arbetserbjudanden m.m. samt de nya kraven på bostad kommer ge utökade möjligheter för myndigheter att vid gemensamma arbetsplatskontroller närmare utreda arbetsvillkoren för arbetskraftsinvandrare. Genom att nya brott införs utökas också möjligheterna att lagföra vissa förfaranden. Effektivare straffbestämmelser i kombination med de olika former av myndighetssamverkan och arbete med utökade kontroller som redan påbörjats bör medföra att de brottsbekämpande myndigheterna upptäcker fler brott och får lägga mer tid och resurser på att utreda dessa. Fler brott kommer

därmed att kunna beivras, vilket påverkar de rättsvårdande myndigheterna. Samtidigt bör de nya brotten och den nya sanktionsavgiften ha en viss brottsförebyggande effekt och kan motverka den organiserade brottslighetens förutsättningar att utnyttja systemet med arbetskraftsinvandrare och minska risken för att svarta inkomster används i annan kriminalitet.

Redan i dag finns bestämmelser som kriminaliserar en del av det missbruk och utnyttjande som utredningen kartlagt, t.ex. människoexploatering och människohandel. Avsikten med de nya brotten är bl.a. att minska svårigheterna med att utreda och lagföra detta. I dag är antalet ärenden som rör misstänkta fall av utnyttjande och exploatering av arbetstagare få. Migrationsverket har under 2019 och 2020 rapporterat cirka 180 respektive 170 misstänkta fall av personer som utnyttjas på ett otillbörligt sätt på arbetsmarknaden. År 2019 polis-anmälades knappt 50 brott om människohandel för tvångsarbete och drygt 40 brott om människoexploatering för tvångsarbete eller arbete under orimliga villkor. Upplysningskampanjer till allmänheten och förbättrad information till arbetskraftsinvandrare kommer att innebära en ökad medvetenhet om arbetskraftsinvandrares rättigheter, vilket kan leda till att fler misstänkta brott kan komma att rapporteras. Antalet anmälningar och ärenden hos Polismyndighet kan därför komma att öka.

Det är dock svårt att exakt kvantifiera vilka konsekvenser som den föreslagna kriminaliseringen kommer att få, eftersom flera av de ärenden som utreds i dag kan komma att i stället utredas som något av de nya brotten. Utredningen bedömer att det kommer röra sig om en begränsad ökning av anmälda brott och att sammanlagt kan det röra sig om drygt ett hundratal ärenden per år som rör misstänkta fall av exploatering av utländsk arbetskraft respektive handel med arbetserbjudanden m.m., dvs. en ökning med mellan femtio och hundra anmälningar per år.

Under 2019 bedrevs 40 förundersökningar om människohandel för tvångsarbete och människoexploatering men endast tre av dessa ledde till åtal och ett av dessa fall ledde till en fällande dom. Med de nya brotten bör det bli något fler åtal och lagförda personer. Utredningen bedömer därför att de nya brotten kommer få till följd att något fler ärenden än i dag leder till väckta åtal och domstolsprocesser. År 2020 väcktes åtal i cirka 30 procent av alla typer av handlagda

brottsmisstankar.⁴ Av drygt hundra misstänkta fall av exploatering av utländsk arbetskraft respektive handel med arbetserbjudanden m.m. kan man därför anta att åtal kan komma att väckas i vart fall i 25 procent av fallen, vilket i så fall innebär en ökning från 3 till mellan 25 och 40 fall om året. Kostnaden för Åklagarmyndigheten och domstolarna för detta bedöms som marginella.

Vad gäller de nya kraven på boende som arbetsgivaren tillhandahåller en arbetskraftsinvandrare så ska eventuella överträdelser av bestämmelsen anmälas till Åklagarmyndigheten av den myndighet som uppmärksammar missförhållandena, t.ex. under en arbetsplatsinspektion. Även här kan det bli fråga om ett antal nya ärenden för åklagare och allmänna domstolar att hantera. Det bör dock inte röra sig om mer än ett hundratal ärenden per år.

Totalt sett kan de nya brotten således leda till en viss ökning av antalet ärenden och mål hos Polismyndighet, Åklagarmyndighet och allmänna domstolar. Kostnaderna för detta får dock anses begränsade och bör rymmas inom de befintliga anslagen, i synnerhet som regeringen nu föreslagit höjda anslag till de brottsbekämpande myndigheterna.⁵

Straffskalan för exploatering av utländsk arbetskraft och olovlig handel med arbetserbjudanden m.m. föreslås bli fängelse i högst två år eller minst sex månader och högst fyra år för grovt brott. Detta kan medföra viss kostnadsökning också för Kriminalvården i form av något fler intagna på häkten och fängelser. Redan i dag finns ett identifierat behov av ökade platser inom Kriminalvården och regeringen har också föreslagit att den ska tillföras ökade resurser. Mot den bakgrunden bedömer utredningen den merkostnad som förslagen innebär bör rymmas inom ramen för detta.

9.4.2 Migrationsverket

Sammantaget bedömer utredningen att de begränsade kostnadsökningar som förslagen medför för Migrationsverket rymms inom befintliga anslag.

⁴ Brå, *Kriminalstatistik 2020, Handlagda brottsmisstankar, slutlig statistik*, s. 13 och 17.

⁵ Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022*, Utgiftsområde 4, s. 51 ff.

Kontroller av arbetsgivare i samband med ansökan

Utredningen föreslår att arbetstillstånd får vägras för arbete hos en arbetsgivare som har blivit påförd en sanktion enligt 20 kap. UtL eller annars dömts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § BrB eller påförda en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift och uppgifterna rör redovisning av arbete. Detta förslag innebär att Migrationsverket vid handläggningen av arbetstillstånd kan kontrollera uppgifter om arbetsgivaren hos Skatteverket och i belastningsregistret. Redan i dagsläget har Migrationsverket möjlighet att kontrollera arbetsgivaren mot uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Migrationsverket kommer med utredningens förslag också kunna göra en kontroll mot belastningsregistret. Upparbetade processer för sådan kontroll finns hos Migrationsverket sedan tidigare inom andra områden, t.ex. kontroll av anknytningsperson vid anhöriginvandring. Den ökade arbetsbelastningen och kostnaden för Migrationsverket att göra denna kontroll bedöms därför bli marginell. Antalet avslag på arbetstillstånd på grund av att arbetsgivaren kontrolleras mot t.ex. belastningsregistret kan möjligen öka initialt och därmed i viss mån även antalet överklaganden med efterföljande processer. Med tiden kan det dock antas att arbetsgivare som dömts för brott eller som fått sanktioner påförda inte erbjuder anställningar till utlänningar som behöver arbetstillstånd, varför den ökningen kommer att vara övergående.

Förbättrad information

Utredningen föreslår vidare att Migrationsverket ska ge information om arbetskraftsinvandrares rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden. Sådan information, eller hänvisning till var sådan information kan hittas, bör finnas i beslutet om arbetstillstånd, i den digitala tjänsten Flytta och på Migrationsverkets hemsida. Informationen bör också ges på fler språk än svenska och engelska. Redan i dag har Migrationsverket ansvar för att adekvat och lättillgänglig information finns på hemsidan och i besluten medan tjänsten Flytta fortfarande är under utveckling. Några större kostnader eller andra konsekvenser förväntas förslaget därför inte ha.

Krav på boende som tillhandahålls av arbetsgivare

Utredningen föreslår också en ny bestämmelse där vissa krav uppställs på ett boende som arbetsgivaren tillhandahåller en utlänning med arbetstillstånd. Om Migrationsverket får information om att arbetstagaren bor i en bostad som arbetsgivaren tillhandahåller ska verket få möjlighet att begära in uppgifter om boendeförhållandena motsvarande vad som finns i dag avseende anställningsvillkoren. Om verket anser att arbetsgivaren brutit mot bestämmelsen kan detta anmälas till Åklagarmyndigheten. Sannolikt kommer det dock i första hand att vara Arbetsmiljöverket eller Polismyndigheten som vid inspektioner eller tips uppmärksammar fall av undermåliga boendeförhållanden och kan anmäla detta till Åklagarmyndigheten. Det kan därför antas att det bara rör sig om ett begränsat antal tillfällen där Migrationsverket behöver begära sådan information och eventuellt göra en anmälan till Åklagarmyndigheten.

Anmälningsskyldighet

Slutligen föreslår utredningen att Migrationsverket ska vara skyldig att underrätta IVO och Försäkringskassan om avslag på ansökningar om arbetstillstånd som personlig assistent på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter hos arbetsgivaren. Under de senaste fem åren har Migrationsverket avslagit drygt hundra tillståndsansökningar per år som gällt arbete som personlig assistent. Alla avslag beror inte på oegentligheter hos arbetsgivaren. Det kommer därför att röra sig om färre än 100 anmälningar på ett år vilket bara bör medföra marginella kostnader för verket.

9.4.3 Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten

Utredningen föreslår att Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten ska förbättra sin information på den egna hemsidan om arbetskraftsinvandrares rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden. Enligt utredningen bör regeringen i regleringsbrev uppdra åt dessa myndigheter att ta fram sådan nödvändig information. Dessa myndigheter har redan i dag ansvar för att sådan

adekvat och lättillgänglig information finns på deras hemsidor. Förslaget medför därför inga större konsekvenser för dessa myndigheter.

9.5 Finansiering av förslagen

Utredningens förslag medför inte behov av ny finansiering.

9.6 Konsekvenser för företag

Utredningens bedömning är att huvudförslagen i detta betänkande har liten eller ingen negativ påverkan på de företag som uppfyller kraven i regelverken. De olika förslagen syftar till att skapa en sund konkurrens på marknaden och motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas samt förbjuda en del av de förfaranden som används när systemet missbrukas. De kriminaliseringar som föreslås drabbar inte de företagare som vill följa gällande regler och krav. Inte heller företagare som av misstag gör enstaka mindre fel drabbas av utredningens förslag, eftersom de riktas mot betydligt allvarigare företeelser som dessutom kan utgöra ett led i en mer systematisk och organiserad brottslighet.

Förslaget om att Migrationsverket får vägra arbetstillstånd hos arbetsgivare som har blivit påförda en sanktion enligt 20 kap. UtlL, dömts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § BrB eller påförda en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter i vissa fall kommer dock att påverka enskilda arbetsgivare. Förslaget innebär att Migrationsverket kan kontrollera den arbetsgivare som står bakom ett arbetserbjudande vid ansökan om arbetstillstånd mot bl.a. belastningsregistret. Denna kontroll kan alltså omfatta även en arbetsgivare som inte begått något brott. Utredningens bedömning är dock att fördelarna med detta förslag, som syftar till att förhindra att arbetskraftsinvandrare anställs av arbetsgivare som t.ex. tidigare exploaterat en utlänning, överväger det intrång i den personliga integriteten som dessa kontroller innebär.

Utredningens alternativa förslag om krav på lön- och anställningsnivå samt rätt till skadestånd för arbetskraftsinvandrare får konsekvenser för företagen. Förslaget om att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att uppnå goda levnadsvillkor innebär att den inkomstnivå som krävs för anställningen ska vara något högre

än vad som gäller i dag. Hur hög inkomst som kommer att krävas blir något som regeringen kan meddela riktlinjer om. Det blir sedan en fråga för Migrationsverket och ytterst för rättstillämpningen att bedöma vilken inkomst som ska krävas. Innan det är klarlagt vilken inkomst som krävs kan det råda viss osäkerhet om detta, vilket kan påverka företagen negativt då förutsägbarheten blir sämre. Det bör dock vara av övergående slag. Ett något höjt inkomstkrav kan också innebära att vissa företag inte längre kan anställa tredjelandsmedborgare, trots att de kanske har behov av det för att klara sin bemanning. Även ett krav på 75 procents anställningsgrad kan medföra att vissa företag inte längre kan anställa arbetskraftsinvandrare och i vissa fall kan få problem med att lösa sitt arbetskraftsbehov. Denna effekt blir kanske mest påtaglig för små företag. Det kan vara svårare att i små företag ha anställda med en högre anställningsgrad och marginalerna kan vara mindre. Det alternativa förslaget om löne- och anställningskrav kan därmed påverka företagens möjligheter att rekrytera arbetskraftsinvandrare, med resultatet att företaget kanske inte kan växa eller utvecklas på det sätt det annars skulle om företaget inte kan hitta nödvändig kompetens.

När det gäller skyldigheten för arbetsgivaren att utge skadestånd om villkoren inte uppfyllts enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 UtLL kommer ersättning bara behöva utges för de arbetsgivare som inte uppfyllt lagstadgade krav. Det får därför antas att detta förslag inte kommer påverka företag som vill följa regelverket. Det finns dock en risk att vissa anser att osäkerheten kring vilka villkor som egentligen gäller för en viss bransch är för stor och att de därför inte vill anställa tredjelandsmedborgare för att inte riskera att hamna i en eventuell skadeståndprocess.

9.7 Förslagets påverkan på enskilda

Generellt kommer utredningens förslag att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden och motverka missbruk och utnyttjande av utländsk arbetskraft. Förslagen om bättre information till arbetskraftsinvandrare kommer att medföra ökade möjligheter för den enskilde att ta till vara sina rättigheter och undvika att bli exploaterade eller utnyttjade. Krav på boenden som en arbetsgivare tillhandahåller till en arbetskraftsinvandrare bör också förbättra deras

situation. Förslaget medför en lagstadgad möjlighet att vidta åtgärder mot oacceptabla boendeförhållanden. Förslaget kan också ha en preventiv verkan så att färre arbetskraftsinvandrare hamnar i undermåliga boenden.

Förslagen om att Migrationsverket får vägra arbetstillstånd hos arbetsgivare som har blivit påförda vissa sanktioner och förslaget om ett bättre informationsutbyte mellan IVO, Försäkringskassan och Migrationsverket förhindrar oseriösa aktörer att anställa arbetskraftsinvandrare. Det bör även vara till gagn för brukarna att arbetsgivare inom personlig assistans som inte följer regelverken stoppas.

Ett förbud mot handel med arbetserbjudande m.m. och exploatering av utländsk arbetskraft ger möjlighet att lagföra dem som begår sådana brott, vilket medför att den som utsatts för detta kan få upprättelse. Det kan även medföra att utlänningen kan få skadestånd. En arbetskraftsinvandrare som har betalat för ett arbetserbjudande får också rätt att få pengarna tillbaka. Att det är kriminaliserat att handla med arbetserbjudanden kan även förhindra att arbetskraftsinvandraren skuldsätter sig för att kunna komma till Sverige och denne hamnar då inte i samma beroendeförhållande till arbetsgivaren. Den föreslagna kriminaliseringen bör medföra att fler kriminella aktörer lagförs och därmed också stoppas från att rekrytera fler arbetskraftsinvandrare som blir utnyttjade. Införandet av nya brott kan också verka preventivt så att dessa förfaranden upphör i vissa fall. Enskilda löper då en mindre risk att utsättas för exploatering eller få betala stora summor för att få ett anställningserbjudande.

Kraven skulle också kunna leda till en viss minskning av antalet arbetskraftsinvandrare. De som kommer hit får dock sannolikt en bättre levnadsnivå och riskerar inte att hamna i en situation där de behöver arbeta under oskäligen villkor för att klara sin försörjning. Det alternativa förslaget om krav på viss inkomstnivå och anställningsgrad kan också göra att färre arbetskraftsinvandrare kan få anställning i Sverige. Å andra sidan blir det färre som kommer hit med låga löner och en anställning under 75 procent. Även det alternativa förslaget om rätt till skadestånd för arbetskraftsinvandrare i vissa fall kan vara positivt för den enskilde arbetskraftsinvandraren som får en möjlighet att kräva ersättning i vissa situationer.

9.8 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Målet med den svenska integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Utredningens förslag kan få olika effekter för arbetskraftsinvandrades integration. Information om rättigheter vid arbete i Sverige förbättrar arbetskraftsinvandrades möjligheter att ta tillvara på sina rättigheter på samma villkor som andra arbetstagare på arbetsmarknaden. De boendekrav som uppställs om arbetsgivaren tillhandahåller ett boende kan också förbättra förutsättningarna för arbetskraftsinvandrarerna att integrera sig i samhället. Bestämmelserna om förbud mot exploatering av utländsk arbetskraft kan verka preventivt och i förlängningen förhindra att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Utredningens förslag bedöms generellt leda till bättre levnads- och arbetsvillkor för arbetskraftsinvandrare, något som har en positiv effekt på möjligheten att integrera sig i samhället.

9.9 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och om förslagen är förenliga med EU-rätten

Förslagen bedöms inte få några EU-rättsliga konsekvenser och strider inte mot EU-rätten eller andra internationella konventioner eller avtal som Sverige ska följa. Förslagen bidrar till att Sverige uppfyller sina förpliktelser enligt ILO:s konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete i vilken alla medlemsstater förbinder sig att inom kortast möjliga tid undertrycka användandet av tvångsarbete i alla dess former. Enligt artikel 1 i 2014 års tilläggsprotokoll⁶ åtar sig medlemmarna vidare bl.a. att fullgöra sina förpliktelser för att bekämpa tvångsarbete och vidta verkningsfulla åtgärder för att förebygga och avskaffa detta bruk, erbjuda offer skydd och tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel, t.ex. kompensation, och straffa dem som gör sig skyldiga till tvångsarbete eller obligatoriskt arbete. Sverige har även ratificerat ILO:s konvention nr 105, i vilken det bl.a. framgår att medlemmarna förbinder sig att avskaffa tvångsarbete. Även dessa åtaganden bidrar utredningens förslag till att uppfylla.

⁶ 2014 års protokoll till 1930 års konvention (nr 29) om tvångsarbete.

9.10 Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag syftar till att minska kriminalitet kopplad till systemet för arbetskraftsinvandring och förhindra att människor utnyttjas. Genom fortsatt samverkan mellan berörda myndigheter och utökade möjligheter att lagföra vissa brott kan fler kriminella aktörer stoppas och avskräckas från att begå brott. Förslaget om att Migrationsverket får vägra arbetstillstånd hos arbetsgivare som lagförts för vissa brott förhindrar att de som tidigare begått brott mot arbetstagare kan fortsätta missbruka systemet och utnyttja människor vilket bör ha en minskande effekt på brottsligheten.

Förslaget om ett förbättrat informationsutbyte mellan IVO, Försäkringskassan och Migrationsverket kommer ge större möjligheter att upptäcka missbruk inom assistansbranschen och därmed förhindra och minska brottsligheten inom denna bransch. Utredningens förslag omförbättrad information till utländsk arbetskraft och till allmänheten från myndigheter kommer på sikt att öka medvetenheten om detta och därigenom kan utlänningars risk att utsättas för dessa brott minska. Sammantaget bör förslagen ha en viss brottspreventiv effekt.

Det är dock svårt att göra en kvantitativ uppskattning av i vilken utsträckning förslagen kan bidra till att minska antalet brott. Vad gäller förslagen om nya straff är den avskräckande effekten, som dessa förväntas ha, avhängig risken för upptäckt och lagföring och de prioriteringar som görs inom Polis- och Åklagarmyndigheten. På samma sätt kommer effekten av förslagen i stor utsträckning vara beroende av hur myndigheterna väljer att arbeta med att förebygga och beivra kriminalitet kopplad till systemet för arbetskraftsinvandring.

9.11 Bedömning av om det finns behov av speciella informationsinsatser

För att effekterna av utredningens förslag ska få så stort genomslag som möjligt behövs information om att nya brott införs, att Migrationsverket får vägra arbetstillstånd hos arbetsgivare som lagförts för vissa brott och att det gäller vissa krav på en bostad som tillhandahålls av en arbetsgivare. Informationen bör nå både arbetsgivare, arbetstagare och utlänningar som vill söka arbets- och uppehållstillstånd

här. Arbetsgivarna kan också behöva informeras om att Migrationsverket inför tillståndsprövningen kan göra en kontroll av arbetsgivaren gentemot belastningsregistret. Även de två alternativa förslagen om löne- och anställningskrav och en rätt till skadestånd behöver kommuniceras till berörda grupper.

9.12 Andra konsekvenser som anges i kommittéförordningen

Utredningen bedömer att förslagen i övrigt inte får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet. Barnrättsperspektivet har beaktats kontinuerligt. Utredningen ser inte att förslagen kommer innebära några konsekvenser för barn och unga. Våra förslag kommer inte heller innebära några konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för miljön. Förslagen kommer vidare inte heller innebära konsekvenser för kommuner och regioner, den kommunala självstyrelsen eller för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

9.13 Sammanfattning av de samhällsekonomiska konsekvenserna i övrigt

Utredningens förslag medför både positiva effekter och vissa kostnader för samhället. De problem och det missbruk som beskrivits i kartläggningen i kapitel 4 medför ett stort lidande för de individer som drabbas och de utgör ett hot mot den sunda konkurrensen i alla de branscher där de förekommer. Konkurrensen snedvrids när systemet utnyttjas. Företag som följer reglerna får svårare att överleva utan att själva göra avkall på efterlevnaden av reglerna. Detta är kostnader för det offentliga och för samhället som kan vara svåra att mäta men som på sikt orsakar stor skada.

Som konstaterats i kartläggningen är brottsligheten svår att upptäcka och det är sällan den anmäls. Några exakta beräkningar av omfattningen går därför inte att göra. Det kan dock konstateras att betydande problem finns och att dessa är mycket allvarliga. Kostnaderna för de förslag som lämnas i det här betänkandet är marginella i förhållandet till vad det kostar samhället att låta missbruket fortsätta.

De olika förslagen syftar till att stärka arbetskraftsinvandringen på arbetsmarknaden och skapa en sund konkurrens genom att försvåra för oseriösa aktörer att bedriva verksamhet och reglera områden där det har rapporterats missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring. Förslagets genomförande har också betydelse för att Sverige ska vara ett attraktivt land för arbetskraftsinvandring.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2023. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 januari 2023. Författningsförslagen innebär i huvudsak att ett antal nya bestämmelser ska införas. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

6 kap. Arbetstillstånd

2 c §

Ett tillstånd enligt 2 § första stycket får vägras om

1. arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion enligt 20 kap. eller dömts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken, eller

2. arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift och uppgifterna rör redovisning av arbete.

Bestämmelsen, som är ny, innebär att ett arbetstillstånd får vägras om arbetsgivaren påförts en sanktion enligt 20 kap. eller har dömts för människohandel eller människoexploatering. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.5.

Av paragrafens första stycke punkten 1 framgår att arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får vägras om arbetsgivaren som står bakom arbetserbjudandet blivit påförd en sanktion enligt 20 kap. UtlL eller dömts för brotten människohandel eller människoexploatering. Brott mot straffbestämmelserna i 20 kap. utlänningslagen kan exempelvis avse människosmuggling, anställning av någon utan erforderliga tillstånd eller någon av de föreslagna nya brotten i 20 kap. 9 a och 9 b §§ UtlL. Även den som påförts en sanktionsavgift enligt regleringen i 20 kap. 12, 12 a eller 12 b § UtlL omfattas. Syftet med bestämmelsen är att kunna kontrollera och förhindra att en arbetsgivare som exempelvis dömts för människoexploatering i arbete, på nytt ska kunna anställa en arbetstagare som behöver tillstånd för att arbeta i Sverige. Den som ska ha blivit dömd för brottet eller påförd en sanktions-

avgift kan vara den enskilda näringsidkaren eller, när det gäller juridiska personer, en person med ledande ställning, med befogenhet att företräda företaget, med rätt att fatta beslut på dess vägnar eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsynen eller kontrollen i verksamheten.

I första stycket *punkten 2* regleras att arbetstillstånd också får vägras för det fall arbetsgivaren blivit påförd sanktioner på grund av oriktigt eller utelämnat uppgiftslämnande i samband med beskattning beträffande arbete. Sanktioner som avses kan t.ex. vara påförande av skattetillägg enligt skatteförfarandelagen eller begånget skattebrott enligt skattebrottslagen. Det otillåtna handlandet ska ha avsett uppgifter som rör redovisning av arbete. Det innebär t.ex. att ett skattebrott på grund av felaktigt redovisade uppgifter om mervärdesskatt inte ska beaktas.

Vid bedömningen av om det finns skäl att underlåta att tillämpa avslagsgrunden trots att arbetsgivaren har påförts sanktioner bör proportionalitetsprincipen tillämpas vilket innebär att samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska beaktas. Omständigheter som kan vara av betydelse vid prövningen är bl.a. vilken tid som har förflutit sedan arbetsgivaren påfördes sanktionen och hur allvarlig den överträdelse som lett till sanktionen har varit. Det bör också beaktas om det har varit fråga om upprepade förseelser. Är det t.ex. fråga om en mindre allvarlig engångsföreteelse kan det finnas skäl att avstå från att tillämpa avslagsgrunden. En sanktion som drabbat en arbetsgivare bör normalt sett inte heller för alltid exkludera denne från möjligheten att anställa en utlänning som behöver arbetstillstånd. En rimlig tid under vilken arbetstillstånd hos den aktuella arbetsgivaren får nekas skulle kunna vara två år.

9 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder

Uppgiftsskyldighet för arbetsgivare

17 §

Migrationsverket får förelägga arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna skriftlig uppgift om de anställnings- och boendevillkor som gäller för utlänningen. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen är ny. Enligt 6 kap. 6 b § UtIF får Migrationsverket förelägga en arbetsgivare att inkomma med uppgifter om anställnings- och boendevillkoren för en utlänning med arbetstillstånd. Ett sådant föreläggande får nu med stöd av denna bestämmelse förenas med vite. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.6.

Syftet med vitesbestämmelsen är att möjliggöra en effektiv inhämtning av uppgifter. Om uppgifterna inte lämnas, trots vitesföreläggande, är det en signal för Migrationsverket att starta en utredning av den aktuella arbetsgivaren för att närmare efterforska under vilka villkor arbetskraftsinvandrarerna arbetar eller bor. Några specialbestämmelser för dessa viten finns inte, utan närmare bestämmelser om viten framgår av lagen (1985:206) om viten.

20 kap. Bestämmelser om straff m.m.

9 a §

Den som, i annat fall än som avses i 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken, exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor, döms för exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt döms för grov exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

Bestämmelsen reglerar det nya brottet *exploatering av utländsk arbetskraft*. I paragrafens första stycke föreskrivs straffansvar för den som exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor. I andra stycket straffbeläggs grova fall av exploatering av utländsk arbetskraft. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

Av *första stycket* framgår att den nya straffbestämmelsen träffar exploatering av utlänningar i arbete, utan krav på användande av ett otillbörligt medel. Detta innebär att det är straffbart att exploatera en utlänning som själv godtar att arbeta under uppenbart orimliga villkor, t.ex. för att få stanna i Sverige eller för att utlänningen anser att arbetssituationen är acceptabel. Gärningsman är i de flesta fall en arbetsgivare eller uppdragsgivare men det kan även vara någon annan i arbetsledande position.

Begreppet exploatering i arbete under orimliga villkor har samma innebörd som i brottet människoexploatering och avser att gärningsmannen använder en utlänning för arbete på ett sätt som framstår som klart oacceptabelt. Det ska handla om arbetsförhållanden eller arbetsvillkor som är så dåliga att de vid en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande och negativt sätt skiljer sig från vad som kan anses acceptabelt på arbetsmarknaden. Bedömningen ska omfatta arbetssituationen i dess helhet, alltså både arbetsförhållandena och alla villkor som uppställts för anställningen t.ex. i fråga om lön.

Det som exempelvis kan beaktas är att utlänningen får arbeta för en synnerligen låg lön, oavlönat eller under orimligt långa arbetsdagar. Att utlänningen i arbetet utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker eller att arbetsgivaren har krävt en orimligt hög ersättning för resan till Sverige eller för mat eller boende, som sedan dras av från utlänningens lön, är också av betydelse. Däremot ska inte varje försämring av de villkor som funnits i arbetserbjudandet vara kriminaliserat utan det ska vara fråga om ett utnyttjande som går långt utöver att ge utlänningen en något för låg lön eller andra mindre avvikelser från överenskomna arbetsvillkor.

I *andra stycket* regleras grova fall av exploatering av utländsk arbetskraft. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen innefattar en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning, skett systematiskt och drabbat flera personer eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen. Ett exempel på när brottet exploatering av utländsk arbetskraft bör bedömas som grovt är att en utlänning arbetar under mycket ovärdiga eller farliga förhållande och arbetet pågår under orimligt långa arbetsdagar eller oavlönat.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt för att dömas för brottet. Straffet för exploatering av utländsk arbetskraft är fängelse i högst två år. Straffet för grov exploatering av utländsk arbetskraft är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I fråga om konkurrens är brottet uttryckligen subsidiärt till brottet människohandel och människoexploatering (4 kap. 1 a och 1 b §§ BrB). Utgångspunkten bör i övrigt vara att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas.

9 b §

Den som erbjuder arbete till en utlänning, anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär, träffar avtal om eller tar emot en ersättning som står i uppenbart missförhållande till motprestationen, döms till fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

Ett avtalsvillkor om sådan ersättning som avses i första stycket är ogiltigt. Den som har tagit emot en särskild ersättning är skyldig att lämna tillbaka det han eller hon tagit emot.

Genom bestämmelsen, som är ny, kriminaliseras sådana förfaranden som innebär att begära, avtala om eller ta emot ersättning för att erbjuda en utlänning arbete, för att anställa en utlänning eller för att bistå en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd. Ersättningen ska stå i uppenbart missförhållande till motprestationen för att vara kriminaliserad. Övervägandena till bestämmelsen finns i avsnitt 6.3.3.

Av första stycket framgår de grundläggande förutsättningarna för straffansvar. En första förutsättning för straffansvar är att någon, på olika sätt, kräver någon form av ersättning av en utlänning, som villkor för att denne ska få ett erbjudande om en anställning eller för att ingå ett anställningsavtal. Även att kräva sådan ersättning som villkor för att bistå utlänningen i processen att söka arbetstillstånd omfattas. Alla former av ersättning ska omfattas, inte bara direkta pengabetalningar utan även t.ex. löfte om att ingå äktenskap eller olika former av skuldsättning som betalas av genom arbete.

Ersättningen ska vidare stå i uppenbart missförhållande till motprestationen för att vara kriminaliserad. Därmed undantas sådana legitima verksamheter som mot en rimlig avgift hjälper utländska arbetsökande att hitta arbete eller att matchas ihop med arbetsgivare. Inte heller sådana verksamheter som mot betalning hjälper arbetskraftsinvandrare med processen att söka tillstånd för arbete i Sverige bör omfattas så länge som den ersättning som tas ut är skäligen i förhållande till tjänsten. Till exempel kan en rimlig avgift vara en advokats normala timtaxa för någon eller några timmars arbete. Var gränsen

kommer gå för straffbar ersättning blir ytterst en fråga för rättstillämpningen att avgöra.

Brottet är fullbordat så snart som villkoret om ersättning ställts upp. Något krav på att betalning ska ha skett eller att ett arbetstillstånd faktiskt har utfärdats finns alltså inte för att handlandet ska vara straffbelagt. Inte heller krävs det att det funnits en verklig anställning bakom arbetserbjudandet eller anställningsavtalet. Om arbetsgivaren, först när utlänningen är i Sverige betalar en mycket lägre lön än vad som avtalats, som återkrav på en skuld som tidigare inte varit känd för arbetskraftsinvandrarerna, fullbordas brottet i vart fall i detta skede.

Andra stycket innehåller straffskalan för grovt brott och vad som bör beaktas i bedömningen av om brottet ska anses som grovt. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om brottet innefattar en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen. Ett exempel på när brottet bör bedömas som grovt är när handeln med arbetserbjudanden m.m. satts i system och omsätter stora summor pengar eller att handeln inkluderar hot mot utlänningen eller dennes familj.

I *tredje stycket* regleras civilrättsliga följder av att någon begärt, avtalat om eller tagit emot sådan ersättning som avses i bestämmelsen. Ett avtalsvillkor om sådan ersättning är ogiltigt och mottagaren av ersättningen är skyldig att betala tillbaka den. Återbetalningsskyldigheten gäller oavsett om någon lagförts för brott enligt paragrafen.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt för att dömas för brottet. Straffet är fängelse i högst två år och för grovt brott, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I fråga om konkurrens är utgångspunkten att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas.

12 b §

Om arbetsgivaren tillhandahåller en bostad till en utlänning med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket

1. får hyran för bostaden inte stå i missförhållande till utlänningens lön eller boendets standard och

2. ska bostaden uppfylla allmänna säkerhets- och hälsobestämmelser.

En fysisk eller juridisk person som bryter mot första stycket punkt 1 eller 2 ska betala en särskild avgift.

För varje utlänning är avgiften det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upptäcktes eller, om den har upphört, den senaste dagen den pågick. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader är avgiften för varje utlänning i stället två prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

Bestämmelsen är ny och reglerar vad som ska gälla när arbetsgivaren tillhandahåller ett boende till en arbetskraftsinvandrare. Av första stycket framgår att hyran för bostaden inte får stå i missförhållande till utlänningens lön eller boendets standard och vad som gäller beträffande bostadens fysiska skick. I andra och tredje stycket finns bestämmelser om den sanktion som utgår om arbetsgivaren bryter mot första stycket punkt 1 eller 2. Övervägandena till bestämmelsen finns i avsnitt 5.3.6.

Med tillhandahåller en bostad avses det fallet att arbetsgivaren upplåter boendet men även fall när denne har erbjudit en lösning med arbete och bostad, även om bostaden inte upplåts av arbetsgivaren själv i det fallet. Att arbetsgivaren endast rekommenderar eller hänvisar en arbetskraftsinvandrare till en bostadsförmedlare eller en hyresvärd omfattas däremot inte.

Att hyran inte får stå i missförhållande till lönen eller boendets standard innebär att det ska finnas en balans mellan den hyra utlänningen betalar, vilken lön utlänningen har och boendets standard. Storleken på hyran bör i första hand jämföras med hyran för motsvarande bostäder på orten där bostaden är belägen eller, om det inte kan ske, med hänsyn till i övrigt likartade förhållanden. För att rekvisitet missförhållande ska vara uppfyllt krävs att hyran i det enskilda fallet framstår som oskäligt hög i förhållande till bostadens standard, vilket t.ex. kan vara fallet om det finns en uppenbar diskrepans mellan hyran för bostaden och motsvarande bostäder på orten. Hyresnivån ska även ställas i relation till den nettoersättning som betalas ut till utlänningen. Det innebär t.ex. att utlänningen efter betalning av hyran ska ha kvar så mycket av sin nettoersättning att han eller hon kan leva under rimliga levnadsförhållanden. Hyran ska också ställas i relation till boendets standard, dvs. hur stor bostaden är, i vilket skick den är och vilka faciliteter som finns för boendet.

När det gäller att bostaden ska uppfylla allmänna säkerhets- och hälsobestämmelser kan vägledning hämtas från bestämmelserna om bostadens skick och lägsta godtagbara standard i 12 kap. jordabalken. Till exempel bör en bostad inte få ha sådana brister i fråga om hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden som inte skäligen kan godtas (12 kap. 18 a § sjunde stycket 2 jordabalken).

En fysisk eller juridisk person som bryter mot första stycket punkt 1 eller 2 ska betala en särskild avgift, detta framgår av andra stycket. Hur sanktionsavgiften ska bestämmas framgår av tredje stycket. Avgiften är kopplad till prisbasbeloppet och prisbasbeloppets storlek avgörs av när överträdelsen upptäcktes. Det är alltså när de rättsvårdande myndigheterna får kännedom om överträdelsen som ska avgöra vilket belopp som gäller. Om överträdelsen har upphört när den upptäcks ska det belopp tillämpas som gällde den senaste dagen överträdelsen pågick. Möjligheterna till nedsättning av avgiften bör tillämpas restriktivt.

Om arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion enligt 20 kap. får ett arbetstillstånd vägras hos den arbetsgivaren enligt 6 kap. 2 c §. Detta gäller alltså även i de fall arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion för att ha brutit mot boendekraven. Brottet exploatering av utländsk arbetskraft i 20 kap. 9 a § konsumerar en överträdelse av denna bestämmelse.

13 §

Allmän domstol prövar, efter ansökan, om särskild avgift ska tas ut enligt 12, 12 a eller 12 b §. Ansökan ska göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål.

Avgiften får inte tas ut när fem år har gått efter det att överträdelsen upphörde.

Bestämmelsen reglerar hur särskilda avgifter ska tas ut. I första stycket läggs till att även en särskild avgift enligt 12 b § ska omfattas. Övervägandena till bestämmelsen finns i avsnitt 5.3.6.

23 kap.

1 §

Regeringen får, utöver vad som förut angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige,

2. sådana inskränkningar i utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av visst slag som är nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet,

3. skyldighet att kontrollera utlänningars rätt att vistas och arbeta i Sverige,

4. skyldighet för arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna uppgift om de *anställnings- och boendevillkor* som gäller för utlänningen och föreskrifter om hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas.

Paragrafen reglerar möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter. *Punkten fyra* ändras så att regeringen även bemyndigas att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet för boendevillkor för en utlänning med tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.6.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Magnus Skagerfält, SACO

*Yttrande gällande kapitel 5.3.9: Överväganden som rör
Migrationsverkets certifieringssystem*

Saco anser att myndighetsutövning ska bygga på att lika ärenden behandlas lika. Migrationsverkets nuvarande certifieringssystem innebär att certifierade arbetsgivare och ej certifierade arbetsgivare som anlitar ett certifierat ombud får tillgång till extremt kort handläggningstid (tio dagar). Arbetstillståndsansökningar som rör arbetsgivare utanför certifieringssystemet handläggs under en betydligt längre tid (drygt fem månader). Det innebär att de trots att de tillhör samma kategori av ärende har markant olika handläggningstider. Det är myndighetsutövning som inte bygger på likabehandling av ärenden, enligt Saco.

Saco anser att ett certifieringssystem ska bygga på författning. Det är ett faktum att det nuvarande certifieringssystemet inte är författningsreglerat. Detta är en ordning som Saco anser är djupt problematisk av flera skäl. Hantering och prövning av arbetstillstånd fyller en mycket viktig funktion, vars beslut får stora konsekvenser för arbetskraftsmigranter och deras medföljande. Certifieringssystemet är skapat av Migrationsverket. När avarter och brister i systemet uppdagas är det endast Migrationsverket som har möjlighet att åtgärda dessa. Utan författningsstöd kan inte regeringen ge uppdraget att ändra systemet. Detta går tvärt emot hur myndighetsutövning ska hanteras i en fungerande rättsstat. Vidare finns även ett demokratiskt underskott i dagens system. Utan författningsstöd saknas handlingsutrymme för folkvalda representanter i riksdag och regering att åtgärda brister i systemet. I stället för att förvalta och administrera ett system, så har myndigheten gett sig själv möjligheten att initiera, bedriva, åtgärda och avskaffa ett system. Saco anser att ett system

ska bygga på likabehandling och författning. För det behövs uppdraget att upprätta ett nytt system, som ersätter det nuvarande certifieringssystemet.

Referenser

Offentligt tryck

- Dir. 2020:8, *Åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.*
- Dir. 2020:69, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.*
- Dir. 2021:74, *En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet.*
- Ds 2018:7, *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete.*
- Ds 2021:1, *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet.*
- Fi 2019:B, *En utvecklad organisation för lokal statlig service – delredovisning avseende lämpliga platser.*
- Prop. 1985/86:23, *Om ändring i brottsbalken m.m. (företagsbot).*
- Prop. 1985/86:126, *Om lag om näringsförbud m.m.*
- Prop. 1995/96:98, *Ändrade regler för näringsförbud.*
- Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*
- Prop. 2010/11:76, *Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.*
- Prop. 2013/14:213, *Cirkulär migration och utveckling.*
- Prop. 2013/14:215, *Ny lag om näringsförbud.*
- Prop. 2016/17:163, *Arbetsrättsliga villkor vid upphandling.*
- Prop. 2017/18:108, *Genomförande av säsongsanställningsdirektivet.*
- Prop. 2017/18:123, *Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering.*
- Prop. 2017/18:176, *Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner.*

- Prop. 2018/19:47, *Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service.*
- Prop. 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*
- Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022.*
- SOU 2011:28, *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick.*
- SOU 2012:6, *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning.*
- SOU 2016:70, *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer.*
- SOU 2016:91, *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden.*
- SOU 2018:43, *Statliga servicekontor – mer service på fler platser.*
- SOU 2018:88, *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen.*
- SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad.*
- SOU 2020:1, *Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor.*
- SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
- SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet.*
- SOU 2020:54, *En långsiktigt hållbar migrationspolitik.*
- SOU 2021:5, *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring.*
- SOU 2021:68, *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk.*

Övrig litteratur

- Arbetsmarknadsdepartementet (2019), *Rundabordssamtal om Arbetsmarknadsutredningens slutbetänkande och reformeringen av Arbetsförmedlingen*, www.regeringen.se/artiklar/2019/05/rundabordssamtal-om-arbetsmarknadsutredningens-slutbetankande-och-reformeringen-av-arbetsformedlingen/.

- Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag om fortsatt myndighetsamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, den 14 januari 2021 med dnr A2021/00085.
- Arbetsmiljöverket, *Förslag på organisering av varaktig myndighetsamverkan etc.*, den 8 juni 2021 med dnr 2021/002632.
- Arbetsmiljöverket m.fl (2020), *Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.
- Arbetsmiljöverket (2021), *Om oss*, www.av.se/om-oss/.
- Arbetsmiljöverket (2020), *Osund konkurrens*, www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/osund-konkurrens/.
- Arbetsmiljöverket, *Årsredovisning 2020*.
- Arbetsmiljöverket (2021), *Åtterrapporering - regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.
- Brå (2021), *Kriminalstatistik 2020, Handlagda brottsmisstankar, Slutlig statistik*.
- Business Sweden (2021), *Verksamhet och uppdrag*, www.business-sweden.com/sv/om-oss/verksamhet-och-uppdrag/.
- Calleman, Catharina och Herzfeld Olsson, Petra (2015), *Arbetskraft från hela världen*, Delmi 2015:9.
- Council of the Baltic sea states (2020), *New Task Force against Trafficking in Human Beings Terms of Reference and Strategic Plan 2021-2025*, <https://cbss.org/2020/06/11/task-force-against-trafficking-in-human-beings-terms-of-reference-and-strategic-plan-2021-2025/>.
- Dagens Nyheter, *Migrantarbetare berättar: Vi utnyttjas av skogsbolag*, den 15 maj 2021.
- Departementene (2021), *Strategi mot arbetslivskriminalitet*.
- Ekobrottsmyndigheten (2021), *Om oss*, www.ekobrottsmyndigheten.se/om-oss/.
- Emilsson, Henrik & Irastorza, Nahikari (2019), *30 percent lower income – A follow-up of the Swedish 2008 labour migration reform*, Malmö universitet.

- eSam (2020), *Tjänsten Flytta hjälper den som flyttar till Sverige för att arbeta*, www.esamverka.se/aktuellt/nyheter/nyheter/2020-12-17-tjansten-flytta-hjalper-den-som-flyttar-till-sverige-for-att-arbeta.html.
- Fair Play Bygg (2021), *Om Fair Play Bygg*, https://fairplaybygg.se/sv/om-fair-play-bygg__4.
- Finansdepartementet, *Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*, den 20 juni 2021, Fi 2021/02442.
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation (2021), www.sak.fi/sv/arbetsliv/invandrare.
- Finska Arbetarskyddsmyndigheten (2021), www.tyosuojelu.fi/web/sv/om-oss/kontaktinformation.
- Finska brottsofferjouren (2021), www.riku.fi/sv/olika-brott/utnyttjande-av-arbetskraft/.
- Fremia (2021), *Om Fremia*, www.fremia.se/om-oss/.
- Försäkringskassan (2015), *Assistansersättningens utveckling. Orsaker till ökningen av antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar*.
- Försäkringskassan (2020), *Myndighetssamarbete ska stävja missbruk*.
- Försäkringskassan, *Årsredovisning 2020*.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2017), *Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden*.
- Inspektionen för vård och omsorg (2020), *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare*.
- Johansson, Stefan, Trost, Hedvig, Träskman, Per Ole, Wennberg, Suzanne, Wersäll, Fredrik och Bäcklund, Agneta, *Brottsbalken en kommentar*, Nordstedts Juridik, 17 uppl.
- Johansson, Märta (2020), *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden*, Östersjöstaternas råd.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019), *Prostitution och människohandel*, www.jamstalldhetsmyndigheten.se/mans-vald-mot-kvinnor/prostitution-och-manniskohandel.

- Kjellberg, Anders (2020), *Den svenska modellen i en oviss tid – Fack, arbetsgivare och kollektivavtal på en föränderlig arbetsmarknad*, Lunds universitet.
- Kjellberg, Anders och Frödin, Olle (2017), *Arbetskraftsmigration från tredje land i låglöneyrken*, Lunds universitet.
- Migrationsverket (2021), *Fortsatt högt antal misstänkta fall av människohandel för 2020*, www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2021/2021-01-18-Fortsatt-hogt-antal-misstankta-fall-av-manniskohandel-for-2020.html.
- Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, *Bedömning av om den lön, inklusive eventuella förmåner, som erbjuds för en anställning är tillräcklig för att uppfylla kravet i 6 kap. 2 § utlänningslagen*, RS/007/2021.
- Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, *Förutsättningar för arbetstillstånd för arbete som personlig assistent*, RS/012/2021.
- Migrationsverket, *Rättsutredning om begreppet skenanställning*, dnr 1.3.4-2018-18814.
- Migrationsverket (2021), *Samverkan mot brottslighet*, www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Samverkan-med-andra/Samverkan-mot-brottslighet.html.
- Migrationsverket (2020), *Stadig ökning av anmälningar om människohandel*, www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2020/2020-01-17-Stadig-okning-av-anmalningar-om-manniskohandel.html.
- Migrationsverket, *Särskilda utredningskrav för vissa branscher och nystartade verksamheter* den 12 februari 2021 med dnr 4 .15e5e0cb 167732de6f716069.
- Movetogothenburg.com (2021), *International house Gothenburg set to open its doors soon*, www.movetogothenburg.com/international-house-gothenburg-opens-doors-soon.
- Nationellt underrättelsecentrum (2019), *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet*.

- Nationellt underrättelsecentrum (2020), *Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet.*
- Polismyndigheten (2019), *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten.*
- Polismyndigheten (2019), *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 21.*
- Regeringen (2021),
www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/08/en-nationell-delegation-mot-arbetslivskriminalitet/.
- Regeringen (2021),
www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/09/statlig-offensiv-mot-fusk-och-valfardsbrottslighet-i-regeringens-hostbudget/.
- Regeringsbeslut I:7, *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, den 17 juli 2008 med dnr Ju2008/5776/PO.
- Regeringsbeslut, *Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, den 18 december 2017 med dnr A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.
- Regeringsbeslut, *Uppdrag att inrätta pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet kopplad till organiserad brottslighet*, den 25 juni 2020 med dnr Ju2020/02483/PO.
- Regeringskansliet (2019), *Sveriges export- och investeringsstrategi.*
- Regionalt underrättelsecentrum i väst (2021), *GRUNDEN.*
- Riksrevisionen, *Personlig assistans till funktionshindrade*, RiR 2004:7.
- Riksrevisionen, *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?*, RiR 2016:32.
- Riksrevisionen, *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade*, RiR 2020:27.
- SCB (2020), *Kockar och IT-specialister är de vanligaste arbetskraftsinvandarna*, //www.scb.se/hitta-

- statistik/artiklar/2020/kockar-och-it-specialister-ar-devanligaste-arbetskraftsinvandrarerna/.
- Statens servicecenter (2021), *Besök på servicekontor*, www.statenssc.se/.
- Statsrådsberedningen, *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare*, Statsrådsberedningens promemoria 1995:2.
- Sveriges ingenjörer (2021), *Legal handel av arbetstillstånd – En granskning av certifieringssystemet för högkvalificerad arbetskraftsinvandring*.
- SVTNyheter, *Uppdrag granskning avslöjar: Nagelskulptörer blir utan stor del av sin lön – tvingas betala tillbaka till arbetsgivaren*, den 15 februari 2019.
- Tillväxtanalys, *Konkurrensen om internationell kompetens – Sverige som ett attraktivt land för högt kvalificerade arbetskraftsinvandrare*, PM 2018:14.
- Tillväxtverket (2019), *Nollalternativet*, <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/handledning-for-konsekvensutredning/problem-och-losning/nollalternativet.html>.
- Upphandlingsmyndigheten (2021), *Behövlighetsbedömning – när ska villkoren ställas?*, www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/behovlighetsbedomning--nar-ska-villkoren-stallas/.
- Upphandlingsmyndigheten (2021), *Om oss*, www.upphandlingsmyndigheten.se/om-oss/.
- Upphandlingsmyndigheten (2021), *Publicerade riskbedömningar*, www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/publicerade-riskbedomningar/.
- Utrikesdepartementet, Regeringsbeslut 2019-12-19, *Riktlinjer för budgetåret 2020 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet*.
- Vogiazides Louisa, och Hedberg, Charlotta (2014), *Människohandel för tvångsarbete och exploatering av arbetskraft i*

Sverige: Exempel från restaurang- och bärbranscherna, ADSTRINGO.

Vänje, Annika och Ottosson, Jan (2020), *Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, KTH och Uppsala universitet.

Rättsfall

Arbetsdomstolen

AD 1977 nr 62
AD 1979 nr 80
AD 1979 nr 90
AD 1980 nr 25
AD 1988 nr 34
AD 1990 nr 48
AD 2000 nr 29

Högsta domstolen

Högsta domstolens beslut den 26 maj 2021 i mål nr B 1770-21.

Migrationsöverdomstolen

MIG 2010:3
MIG 2015:11
MIG 2015:20
MIG 2017:24
MIG 2017:25
MIG 2018:12
MIG 2020:5

Hovrätterna

Göta hovrätts dom den 19 februari 2021 i mål nr B 4056-19.

Tingsrätterna

Norrköpings tingsrätts dom den 5 december 2019 i mål nr B 198-19.

Göteborgs tingsrätts dom den 12 augusti 2021 i mål nr B 4178-21
och B 16540-20.

Kommittédirektiv 2020:8

Åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare

Beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska bl.a. ta ställning till hur en ny grund för uppehållstillstånd ska utformas för att göra det lättare för högkvalificerade att arbeta i Sverige samt åtgärder för att motverka s.k. kompetensutvisningar och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Arbetskraftsinvandring är viktigt för Sverige, som är ett land i behov av internationell kompetens. Det är också angeläget att kunna erbjuda goda anställningsvillkor och att systemet inte missbrukas av vissa arbetsgivare. En utgångspunkt är att dagens system för arbetskraftsinvandring ska värnas. Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur en ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som har för avsikt att söka arbete och för den som vill starta företag i Sverige bör utformas,
- ta ställning till om reglerna om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på förändringar,
- göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare, bl.a. när det gäller avvikelser i anställningsvillkoren hos en tidigare

arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, samt överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna författningsförslag,

- ta ställning till om det finns behov av regler till skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete och vid behov lämna författningsförslag,
- lämna förslag på åtgärder som gör det möjligt för den som har ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete att resa utanför Sverige under handläggningstiden,
- överväga om det nuvarande kravet på fyra månaders anställning vid s.k. spårbyte bör förkortas, och om utredaren finner en sådan ordning lämplig, lämna författningsförslag,
- undersöka om asylsökandes möjligheter att förnya ett omhändertaget pass i samband med s.k. spårbyte kan underlättas,
- ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan förbättras,
- ta ställning till om det finns ett behov av ytterligare myndighets-samverkan vid arbetskraftsinvandring, och om utredaren finner att det finns ett sådant behov, lämna nödvändiga förslag för att åstadkomma detta,
- ta ställning till om det ska införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor som låg till grund för beslutet om arbetstillstånd, och en därmed förenad skyldighet för Migrationsverket att pröva om det fortfarande finns förutsättningar för tillståndet, samt om utredaren finner en sådan ordning lämplig eller vill föreslå alternativa åtgärder, lämna författningsförslag,
- ta ställning till om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ska införas, och om utredaren finner en sådan ordning lämplig, lämna författningsförslag,
- kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder,

- kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher, är utsatta för exploatering och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder,
- ta ställning till om uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter ska straffbeläggas och vid behov lämna författningsförslag, och
- kartlägga förekomsten av handel med uppehållstillstånd för arbete och överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna förslag.

Uppdraget ska, i de delar som avser uppehållstillstånd för att söka arbete och starta företag, uppehållstillstånd för näringsverksamhet, en analys av s.k. kompetensutvisningar, skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd, möjligheten att resa under handläggningstiden, möjligheten att förnya ett omhändertaget pass, anmälningsskyldighet för arbetsgivare, försörjningskrav för familjemedlemmar och uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021. De andra delarna av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2021.

Det svenska systemet för arbetskraftsinvandring behöver förbättras

Den svenska arbetsmarknaden har ett fortsatt behov av arbetskraft med särskild kompetens. Arbetsgivarna efterfrågar bl.a. civilingenjörer, dataspecialister och systemutvecklare, men också personal med annan typ av specialiserad bakgrund, särskilt på det naturvetenskapliga och tekniska området. Arbetsförmedlingen bedömer att det under de närmaste åren kommer att vara särskild efterfrågan på arbetskraft med denna inriktning och inom sjukvården.

För att hitta rätt kompetens söker arbetsgivarna i ökad utsträckning arbetskraft på den globala arbetsmarknaden. Att utländsk kompetens efterfrågas märks också på att antalet beviljade uppehållstillstånd för arbete fortsätter att öka.

I de flesta jämförbara länder skiljer man på olika kategorier av arbetskraftsinvandrare och man har vidtagit åtgärder för att särskilt

främja den högkvalificerade invandringen. Samtidigt är den internationella konkurrensen om arbetskraft inom vissa yrken hög. Sverige bör därför stärka sin attraktionskraft, utan att för den sakens skull i grunden ändra på det generella regelverket för arbetskraftsinvandring. Utgångspunkten är att Sverige ska vara ett land som är attraktivt för den utländska kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar och att regelverket ska uppfattas som skäligt och förutsägbart av dem som det berör. En fråga som behöver uppmärksammas särskilt är s.k. kompetensutvisningar av värdefull arbetskraft på grund av mindre eller obetydliga avvikelser i anställningsvillkoren.

Detta ligger i linje med vad som anförs i januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. I avtalet anges bl.a. att problemet med kompetensutvisningar måste lösas och att ett särskilt visum ska införas för högkvalificerade personer som vill söka jobb eller starta företag. Det framhålls också att dagens regler för arbetskraftsinvandring ska värnas. Vidare har riksdagen bl.a. tillkännagett för regeringen att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att Migrationsverket uppmärksammat det (bet. 2017/18:SfU7 punkt 2, rskr. 2017/18:41).

Det förekommer att utlänningar i Sverige arbetar under villkor som inte motsvarar kraven enligt utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. Arbetskraftsinvandrare från länder med dåliga levnadsvillkor kan vara villiga att acceptera en mycket låg lön och andra undermåliga anställningsförhållanden i brist på bättre alternativ. De kan också ha använt sina besparingar eller skuldsatt sig för att kunna flytta hit. Sådana arbetstagare är starkt beroende av arbetsgivaren och kan tvingas acceptera sämre anställningsvillkor än de som låg till grund för anställningserbjudandet.

Det är viktigt att det råder goda anställningsvillkor och att systemet inte missbrukas av vissa arbetsgivare. Det är därför angeläget att regelverket skyddar utländska arbetssökande från att utsättas för olika former av exploatering. Riksdagen har även tillkännagett för regeringen att det finns ett behov av ett förstärkt arbete mot missbruk (bet. 2016/17:SfU17 punkt 5, rskr. 2016/17:236, bet. 2016/17:SfU22 punkt 1, rskr. 2016/17:318 och bet. 2017/18:SfU17 punkt 11, rskr. 2017/18:208).

För att ordningen för arbetskraftsinvandring ska upprätthålla sin legitimitet är det viktigt att det finns en balans mellan å ena sidan åtgärder som avser att underlätta för arbetstagare och arbetsgivare och å andra sidan åtgärder som avser att motverka missbruk. Regelverket bör därför vara utformat på ett sätt som så långt möjligt förenklar handläggningen hos Migrationsverket och möjliggör för myndigheten att hålla korta handläggningstider. Inom ramen för en översyn av reglerna för arbetskraftsinvandring bör genomgående beaktas vad som kan göras för att hålla korta handläggningstider samtidigt som kravet på en rättssäker och ändamålsenlig handläggning upprätthålls. Det finns mot denna bakgrund anledning att låta en utredare överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att ytterligare förbättra det svenska systemet för arbetskraftsinvandring och för att motverka missbruk.

Uppdraget

Uppehållstillstånd för högkvalificerade arbetsökande och för den som vill starta företag

En tredjelandsmedborgare som vill arbeta i Sverige ska som huvudregel ha ett erbjudande om anställning och ha ansökt om och beviljats uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd före inresan (se 5 kap. 18 § och 6 kap. 2 och 4 §§ UtL). För den som vill arbeta i Sverige men ännu inte har ett konkret anställningserbjudande är möjligheterna att komma hit begränsade. En väg är att få en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige. Om arbetsgivaren sedan erbjuder en anställning kan ansökan om uppehållstillstånd för arbete göras inifrån landet, förutsatt att anställningen avser ett yrke där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenhet av att arbetstagaren måste ansöka från ett annat land eller att det annars finns särskilda skäl (se 5 kap. 18 § tredje stycket UtL). En sådan ansökan måste göras medan viseringen är giltig, dvs. inom tre månader från inresan i Schengenområdet. Samma möjlighet har medborgare från viseringsfria tredjeländer som befinner sig här, förutsatt att ansökan görs inom den viseringsfria tiden.

En särskild kategori av arbetskraftsinvandrare är entreprenörer som vill bedriva näringsverksamhet i Sverige. En utlänning får enligt

5 kap. 10 § UtIL beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, dvs. för att starta eller driva ett företag. Även detta tillstånd ska som regel sökas före inresan i Sverige. För att erhålla ett sådant tillstånd krävs att utlänningen har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten (se 5 kap. 5 § andra stycket UtIL). De närmare kraven framgår av Migrationsverkets praxis. Enligt denna krävs bl.a. branschfarenhet och erfarenhet av att driva ett eget företag, relevanta språkkunskaper, tillräckliga medel för försörjningen under två år samt en noggrann redogörelse för affärsplanerna. Vid prövningen av om ett uppehållstillstånd för en egen företagare ska förlängas gör Migrationsverket bl.a. en genomgång av företaget för att se att det går med vinst, har en bestående verksamhet och fortlevnadsförmåga. För den som vill komma till Sverige för att på plats undersöka möjligheterna att starta ett företag, utan att redan ha en konkret affärsplan, är möjligheterna i dag begränsade.

Sverige har ett generellt system för arbetskraftsinvandring. Lagstiftningen gör i princip inte skillnad på olika typer av arbetskraftsinvandrare baserat på t.ex. utbildnings- eller lönenivå. Vissa undantag har gjorts på grund av genomförandet av EU-lagstiftning, med särskilda regler för exempelvis företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd) och för högkvalificerad anställning (EU-blåkort). I huvudsak söker högkvalificerade personer dock uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd på samma villkor som andra yrkesgrupper.

För att öka Sveriges förmåga att attrahera internationell kompetens bör det införas en ny möjlighet till uppehållstillstånd för högkvalificerade personer att under viss tid söka arbete och för den som vill starta företag i landet. Ett sådant tillstånd kan i sin tur leda till att personen t.ex. erbjuds en anställning. Det bör därför vara möjligt för denna grupp att inifrån landet ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd eller uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

Det bör övervägas vilka allmänna förutsättningar som ska gälla för att en ansökan om uppehållstillstånd för att söka arbete eller starta företag ska kunna beviljas, t.ex. att sökanden kan visa att denne har tillräckliga medel för sin försörjning. Vidare behöver den personkrets som avses kvalificeras på något sätt. Tillståndet kan exempelvis knytas till en examen från ett visst universitet eller högskola eller med en viss inriktning eller till särskilt värdefull yrkes-

livserfarenhet på ett högkvalificerat område. I sammanhanget kan någon form av poängsystem för särskilt efterfrågade kvalifikationer övervägas såsom utbildning och språkkunskaper.

Det finns därtill skäl att göra en översyn av den ordning som gäller för den som vill bedriva näringsverksamhet i Sverige för att se om den alltfjämt är ändamålsenlig eller om rättssäkerheten och förutsägbarheten kan öka genom att ytterligare förutsättningar för tillstånd anges i lag. I sammanhanget bör ställning också tas till om det ska vara möjligt för den som har uppehållstillstånd som företagare att på ansökan inifrån Sverige i stället beviljas ett uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd, t.ex. i den situationen att företaget i fråga får en ny huvudägare och vill anställa den tidigare ägaren. Även frågan om längden på tillståndet i dessa fall bör övervägas. Vid bedömningen behöver en noggrann avvägning göras av dels intresset av att nya företag kan startas och utvecklas, dels behovet av en reglering som inte leder till missbruk eller till att icke livskraftiga företag drivs vidare.

En ordning för svenska förhållanden kan hämta inspiration från hur länder med liknande förutsättningar har utformat sina bestämmelser.

Utredaren ska

- lämna förslag på hur en ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som har för avsikt att söka arbete och för den som vill starta företag i Sverige bör utformas, och
- ta ställning till om reglerna om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i Sverige är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på förändringar.

Utvisningar på grund av mindre eller obetydliga avvikelser – s.k. kompetensutvisningar

Ett förhållande som uppmärksammas i olika sammanhang är när ett uppehållstillstånd för arbete återkallas eller inte förlängs på grund av brister eller avvikelser i anställningsvillkoren som uppfattas som ursäktliga och försumbara.

När Migrationsverket prövar en ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete eller en ansökan om permanent uppehållstillstånd på grund av arbete kontrolleras det om anställnings-

villkoren varit uppfyllda under föregående tillståndsperioder, i vissa fall även redan godkända sådana. Den bakåtsyftande bedömningen innebär t.ex. att den som bytt arbetsgivare riskerar att få avslag på sin förlängningsansökan på grund av brister hos en tidigare arbetsgivare, även om den nya anställningen uppfyller alla villkor. En tidigare arbetsgivare kan rent generellt antas ha ett svagare incitament och mer begränsade möjligheter än den nuvarande att medverka till att avhjälpa en avvikelse.

Frågan har sin bakgrund i 7 kap. 7 e § UtlL, som föreskriver att ett uppehållstillstånd för arbete ska återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, t.ex. därför att lön, försäkringsskydd eller andra anställningsvillkor varit sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, se 6 kap. 2 § första stycket UtlL.

Mot bakgrund av den strikta tillämpning som lagstiftaren gett uttryck för när det gäller om ett tillstånd ska återkallas har Migrationsöverdomstolen bedömt att ett motsvarande förhållningssätt bör gälla vid prövningen av om ett tillstånd ska förlängas. Migrationsöverdomstolen slog därför år 2015 fast att ett arbetstillstånd inte bör förlängas om villkoren inte varit uppfyllda under den föregående tillståndsperioden (MIG 2015:11 och MIG 2015:20). Av det följde att Migrationsverket gjorde en bedömning månad för månad av om villkoren varit uppfyllda. Mindre avvikelser kunde leda till att arbetstagaren miste tillståndet och utvisades.

I juni 2017 beslutade regeringen propositionen Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självant har avhjälpt brister (prop. 2016/17:212). I samband med att regeringen överlämnade propositionen till riksdagen fick en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivare utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det (Ju 2017:1). Uppdraget har, när det gäller denna del, redovisats i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64).

En kort tid efter att promemorian avlämnats kom två nya avgöranden från Migrationsöverdomstolen (MIG 2017:24 och MIG 2017:25). Av domarna, som alltså inte beaktas i promemorian, följer

bl.a. att en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet måste göras för att man ska kunna avgöra om dessa är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om en sådan bedömning utmynnar i att förutsättningarna för arbetstillståndet, trots vissa brister, varit uppfyllda innebär det att arbetskraftsinvandringen inte utvisas. Eftersom avgörandena låg i linje med vad regeringen önskade åstadkomma avvaktade regeringen med beredningen av promemorians lagförslag för att kunna se effekten av den nya rättspraxisen och inte riskera att begränsa densamma.

Enligt Migrationsverkets statistik för 2018 har andelen beviljade förlängningsansökningar ökat inom de flesta yrkeskategorier. Trots detta har det, med hänvisning till enskilda avgöranden, framförts att det fortfarande förekommer orimliga och skadliga s.k. kompetensutvisningar. Sveriges rykte och attraktionskraft när det gäller att locka internationell kompetens skulle förbättras om sådana utvisningar undviks.

Lagar och andra regler, avtal och branschpraxis måste respekteras när utländsk arbetskraft rekryteras. Samtidigt måste regelverket vara förutsägbart och enkelt att tillämpa samt beakta näringslivets behov av att rekrytera och behålla internationell kompetens. Den bakåtsyftande bedömningen av om anställningsvillkoren varit uppfyllda under föregående tillståndsperioder kan t.ex. i vissa fall leda till resultat som inte uppfattas som rimliga, bl.a. om avvikelserna har förekommit hos en tidigare arbetsgivare eller under en redan godkänd tillståndsperiod. Det har i sammanhanget också framförts att det finns olika uppfattningar om hur branschpraxis ser ut och fungerar i olika verksamheter. En bred analys bör mot denna bakgrund göras av situationen efter Migrationsöverdomstolens avgöranden från december 2017 i syfte att ta ställning till om ytterligare åtgärder behöver vidtas.

I sammanhanget bör de överväganden som gjordes i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64), bl.a. när det gäller fel som begåtts av en tidigare arbetsgivare, beaktas. I promemorian gjordes bl.a. bedömningen att det bör vara möjligt att helt bortse från fel, oberoende av dess beskaffenhet, som begåtts av tidigare arbetsgivare. Det angavs dock också att i fall då det är fråga om missbruk eller kringgående av reglerna för arbetskraftsinvandring, t.ex. om arbetsgivare sätter i

system att bedriva sin verksamhet i en ny juridisk person efter att Migrationsverket upptäckt felaktigt agerande i den tidigare, bör även fel av tidigare arbetsgivare beaktas.

I dag finns vissa bestämmelser i utlänningslagen som skyddar den utländska arbetstagaren om anställningen t.ex. upphör under pågående tillståndstid. Om en utlänning blir uppsagd eller säger upp sig har han eller hon tre månader på sig att skaffa en ny anställning innan tillståndet får återkallas, s.k. omställningsperiod (7 kap. 3 § första stycket 2 UtL, jfr prop. 2007/08:147 s. 61–62). Det finns även en bestämmelse som skyddar utlänningen om anställning upphör under Migrationsverkets utredning om återkallelse (7 kap. 7 e § andra stycket UtL). Bestämmelsen innebär bl.a. att en utlänning som säger upp sig från sin anställning så att anställningen upphör innan Migrationsverket fattar beslut om återkallelse, har fyra månader på sig att söka nytt arbete och i förekommande fall ett nytt arbetstillstånd innan en återkallelse av tillståndet kan bli aktuell (prop. 2013/14:227 s. 38). Den situationen att Migrationsverket kommer fram till att en förlängningsansökan inte kan beviljas omfattas däremot inte av nuvarande skyddsregler. Mot denna bakgrund, och beroende av vad utredaren kommer fram till i övrigt, bör det ingå i uppdraget att bedöma om det även finns behov av regler till skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete, t.ex. om det bör vara möjligt att stanna kvar i Sverige under en viss period för att ansöka om ett nytt arbete och beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att behöva lämna landet.

Utredaren ska därför

- göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare efter Migrationsöverdomstolens avgöranden i december 2017, bl.a. när det gäller avvikelser i anställningsvillkoren hos en tidigare arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, samt överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna författningsförslag, och
- ta ställning till om det behövs regler till skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete och vid behov lämna författningsförslag.

Möjlighet att resa i avvaktan på beslut

Den som ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete kan under handläggningstiden normalt fortsätta att vistas och arbeta i Sverige i väntan på beslut. Skulle personen lämna Sverige saknas emellertid som regel laglig grund för inresa i landet igen om det tidigare uppehållstillståndet har löpt ut. Den nuvarande ordningen kan förorsaka problem både för den enskilde arbetstagaren och för arbetsgivare som har behov av att anställda kan resa utomlands i tjänsten.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på åtgärder som gör det möjligt för den som har ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete att resa utanför Sverige under handläggningstiden.

Tiden för anställning vid s.k. spårbyte

Enligt nuvarande ordning får en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete utan att först lämna landet (s.k. spårbyte). För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs att sökanden har haft en anställning sedan minst fyra månader. Anställningen ska därtill ha en varaktighet om minst ett år från ansökningstillfället och uppfylla de allmänna förutsättningarna för arbetstillstånd. En ansökan ska ha kommit in till Migrationsverket inom två veckor från det att beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft (5 kap. 15 a § UtlL). När bestämmelsen infördes år 2008 krävdes en anställning sedan minst sex månader. I samband med att tidsgränsen år 2014 kortades till fyra månader anfördes i förarbetena att möjligheten till spårbyte även i fortsättningen skulle vara förbehållen dem som har arbetat under handläggningstiden och påbörjat en etablering på arbetsmarknaden. Även en utlänning med en kortare anställningstid än sex månader ansågs dock ha kunnat påbörjat en sådan etablering (prop. 2013/14:213 s. 30 ff.).

Det förekommer att asylsökande får anställning i slutet av asylprocessen. För att underlätta spårbyte i dessa fall kan det övervägas

om kravet på anställningstidens längd bör förkortas. Det måste samtidigt beaktas att en kortare anställningstid gör det svårare för Migrationsverket att bedöma hur arbetsgivaren har levt upp till sina åtaganden gentemot arbetstagaren och göra en uppskattning av arbetsgivarens skötsamhet i detta avseende framledes. Även risken för att asylsystemet används av personer som vill komma till Sverige för att arbeta behöver tas i beaktande. En avvägning måste därför göras mellan de faktorer som talar för att något släppa på kraven för spårbyte och de risker som finns med en sådan ändring.

Utredaren ska

- överväga om det nuvarande kravet på fyra månaders anställning vid s.k. spårbyte bör förkortas. Om utredaren finner en sådan ordning lämplig ska författningsförslag lämnas.

Möjlighet för asylsökande som vill göra spårbyte att förnya sitt pass

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, får bl.a. Migrationsverket omhänderta pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det (9 kap. 4 § UtlL). Migrationsverket behåller i regel passet fram till en eventuell verkställighet för att hindra att utlänningen avhänder sig eller förstör passhandlingen i syfte att fördröja eller omöjliggöra verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Samtidigt får en asylsökande, efter det att beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft, beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete genom ett spårbyte. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får som huvudregel inte beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller (4 kap. 23 § utlänningsförordningen [2006:97], förkortad UtlF, och MIG 2007:30). När asylsökande begär att återfå ett omhändertaget pass gör Migrationsverket en bedömning i det enskilda fallet. Den som nekas kan då få svårt att förnya passet om hemlandets ambassad begär att det gamla passet ska lämnas in eller visas upp i original. De asylsökande vars passhandling löper ut under handläggningen hos Migrationsverket kan mot denna bakgrund ha en mera begränsad möjlighet att göra ett spårbyte. Det bör därför undersökas om möjligheten att förnya

ett omhändertaget pass på något sätt kan underlättas i sådana fall. Eventuella förslag bör utgå från att handlingarna inte får förstöras eller förkomma eller att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut på annat sätt äventyras.

Utredaren ska därför

- undersöka om asylsökandes möjligheter att förnya ett omhändertaget pass i samband med s.k. spårbyte kan underlättas.

Marknadsföring av Sverige som ett land för högkvalificerade arbetskraftsinvandrare

För att högkvalificerad arbetskraft ska söka sig till Sverige behövs kunskap i omvärlden om vilka möjligheter till arbete som erbjuds här och vilka regler som gäller. Svenska institutet har på uppdrag av regeringen tillsammans med berörda myndigheter upprättat webbportalen Working in Sweden, där det på ett samlat sätt förklaras vad som gäller för arbetskraftsinvandring. Svenskt näringsliv marknadsförs och stöttas genom olika exportfrämjande åtgärder av regeringen på nationell nivå. Även på regional och kommunal nivå görs insatser för att på olika sätt marknadsföra Sverige och de möjligheter som erbjuds för den som flyttar hit.

Det finns skäl att undersöka hur befintliga strukturer och kommunikationsvägar kan användas för att på ett tydligare och mera samlat sätt lyfta fram de möjligheter som finns för högkvalificerad arbetskraft och företagare att etablera sig i Sverige.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan förbättras.

Myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring

Arbetskraftsinvandrare kommer i kontakt med Migrationsverket vid ansökan om uppehållstillstånd för arbete och vid s.k. spårbyte från asylsökande till yrkesarbetande. Den som har fått uppehållstillstånd för arbete eller för näringsverksamhet behöver därefter ha kontakt med bl.a. Skatteverket och Försäkringskassan för att anmäla sin flytt

till Sverige, få personnummer och rätt till socialförsäkringsförmåner. I detta hänseende finns det för närvarande 113 statliga servicekontor. Servicekontoren, som finns runt om i hela landet, ger lokal statlig service för Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Inriktningen är att antalet servicekontor ska utökas. Migrationsverket kommer under 2020 att inleda en pilotverksamhet med myndighetssamverkan på servicekontor på olika platser i Sverige där det bl.a. ska finnas rådgivning kring förlängningar av arbetstillstånd.

I tillägg till detta har Svenska institutet på regeringens uppdrag, och i samarbete med bl.a. Migrationsverket, inrättat webbportalen Working in Sweden som ger samlad information från flera myndigheter om var och hur man söker lediga jobb, hur man ansöker om uppehållstillstånd samt vilka myndigheter man behöver kontakta vid en flytt och hur det går till.

Det förekommer i andra länder att man inrättat särskilda center som bistår vid arbetskraftsinvandring, ibland beskrivet som ”one-stop-shop”. En samverkan av detta slag kan ha olika form. Berörda myndigheter kan vara samlade i gemensamma lokaler eller samverka genom samordning av information och ärendehantering t.ex. via en webbportal. Exempel på myndighetssamverkan i gemensamma lokaler är Expat Center Amsterdam, Brainport Eindhoven och International House Copenhagen.

Det finns skäl att undersöka om ytterligare åtgärder bör vidtas för att på ett samlat sätt bistå arbetskraftsinvandrare inom alla kategorier och de som vill starta företag med att etablera sig i Sverige. Om utredaren kommer fram till att det finns ett sådant behov bör förslag lämnas på hur det kan uppnås och en kostnadsbedömning göras. Även författningsförslag bör vid behov lämnas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns ett behov av ytterligare myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring, och om utredaren finner att det finns ett sådant behov, lämna nödvändiga förslag för att åstadkomma detta.

Anmälningsskyldighet vid viktigare förändringar av anställningsvillkoren

För att Sverige ska vara ett attraktivt land för internationell kompetens krävs att det råder goda anställningsvillkor. En arbetsgivare som inte sköter sina åtaganden kan förorsaka inte bara svårigheter för den enskilde, utan även skada Sveriges rykte och näringslivets möjligheter att rekrytera från utlandet. Det bör därför övervägas vad som kan göras för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden.

En möjlig åtgärd är att införa en skyldighet för arbetsgivaren att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor som låg till grund för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd. Om en sådan skyldighet t.ex. införs i utlänningsförordningen kan den omfattas av straffansvar för utebliven anmälan enligt 20 kap. 6 § UtlL. Där föreskrivs även straff för den som i en anmälan medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse. Det kan övervägas om anmälningsskyldigheten bör kompletteras med en skyldighet för Migrationsverket att ta ställning till om förutsättningarna för arbetstillståndet fortfarande föreligger. I kombination med en översyn av bl.a. avvikelser som förekommit hos en tidigare arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, kan en anmälningsskyldighet bidra till att orimliga s.k. kompetensutvisningar undviks.

För att anmälningsskyldigheten inte i onödan ska öka den administrativa bördan för arbetsgivaren och Migrationsverket är det nödvändigt att avgöra vilka ändringar i villkoren som är av sådan vikt att de måste anmälas. Förutsättningarna för mindre företag att hantera anmälningsskyldigheten bör särskilt beaktas.

De rättsliga konsekvenserna av en åtgärd av detta slag behöver övervägas noga, bl.a. i det hänseendet att arbetsgivaren blir skyldig att anmäla ändrade förhållanden trots att denne formellt sett inte är part i ärendet om arbetstillstånd. Den liknande reglering som finns i 6 b kap. 13 § UtlL om uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning, och som baseras på det s.k. ICT-direktivet, bör beaktas. Det bör även tas ställning till om den nuvarande straffsanktionerade uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare i 6 kap. 6 b § UtlF kan vara kvar.

I den tidigare nämnda särskilda utredarens uppdrag ingick också att överväga lämpligheten av, och vid behov lämna förslag på, sanktioner mot arbetsgivare och ersättning till arbetstagare för det lidande och de kostnader som ett indraget tillstånd lett till (Ju 2017:1). Uppdraget i denna del redovisades i februari 2018 i promemorian Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete (Ds 2018:7). I promemorian föreslås bl.a. att en arbetskraftsinvandrare som fått ett uppehållstillstånd för arbete återkallat ska ha rätt till ersättning från arbetsgivaren, om återkallelsen skett till följd av att arbetsgivaren inte tillhandahållit en anställning som uppfyller kraven för ett arbetstillstånd. Detsamma föreslås gälla om arbetstagaren, till följd av samma underlåtenhet hos arbetsgivaren, fått avslag på en förlängningsansökan eller en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Promemorians förslag har ännu inte lett till lagstiftning men bör beaktas i samband med övervägandena om en straffsanktionerad anmälningsskyldighet. Ställning behöver t.ex. tas till om bestämmelser om både anmälningsskyldighet och ersättning bör införas. Det bör också övervägas om förslagen i promemorian är ändamålsenligt utformade, t.ex. i förhållande till de förslag som föranleds av utredningsuppdraget. De samlade åtgärderna för att motverka missbruk får inte vara kontraproduktiva, dvs. leda till att arbetsgivare som har ett verkligt behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland väljer att avstå på grund av rädslan för sanktioner. Utgångspunkten måste vara att systemet ska vara väl balanserat.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor som låg till grund för beslutet om arbetstillstånd, och en därmed förenad skyldighet för Migrationsverket att pröva om det fortfarande finns förutsättningar för tillståndet. Om utredaren finner en sådan ordning lämplig eller vill föreslå alternativa åtgärder ska författningsförslag lämnas.

Åtgärder för att motverka missbruk av möjligheten att få uppehållstillstånd för arbete

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att motverka att utländsk arbetskraft utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden. Exempelvis har polisens möjligheter att utföra arbetsplatsinspektioner utökats (prop. 2017/18:176). När det gäller människohandel och annan exploatering av personer i arbete har det straffrättsliga skyddet stärkts genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2018 (prop. 2017/18:123). Det har t.ex. införts ett nytt gradindelade brott i 4 kap. 1 b § brottsbalken, människoexploatering, som bl.a. straffbelägger exploatering av personer i tvångsarbete eller arbete under uppenbart orimliga villkor.

Trots det arbete som har gjorts för att motverka missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring har problemen på området ökat under senare år. I rapporten En myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019 (nedan förkortad som den myndighetsgemensamma lägesbilden) beskriver Migrationsverket, Polismyndigheten och tio andra myndigheter hur regelverket för arbetstillstånd utnyttjas på olika sätt i branscher med låga kvalifikationskrav. De kriminella aktörerna förefaller ha en god och utbredd kunskap om regelverken och myndigheternas arbetssätt. Det förekommer avancerade brottsupplägg där arbetstillstånd används för att tillskansa sig felaktiga utbetalningar från staten. Flera av myndigheterna bedömer att brotten mot välfärdssystemen nu utgör den allvarligaste brottsligheten i Sverige. Osanna arbetserbjudanden till grund för arbetstillstånd används också för att smuggla in personer i Schengenområdet. Det är även vanligt förekommande att arbetskraftsinvandrare rekryteras under förespeglning att det som framgått i arbetserbjudandet ska gälla, men sedan tvingas arbeta för en mycket låg lön på dåliga villkor.

Utnyttjandet av arbetstagare från tredje land fortgår enligt den myndighetsgemensamma lägesbilden, särskilt i vissa arbetskraftsintensiva branscher. Vidare konstateras att konkurrensen snedvrids när kriminella aktörer åsidosätter lagar och regler i sin näringsverksamhet. På sikt riskerar denna brottslighet att undergräva samhällsstrukturer. Det varnas för att seriösa företag kan konkurreras ut eller börja tvingas göra avkall på efterlevnaden av reglerna för att klara sin ekonomiska överlevnad. Enligt bransch- och fackförbund

har den osunda konkurrensen delvis övergått från konkurrens med svarta löner till priskonkurrens med låga löner.

Det finns mot den angivna bakgrunden skäl att överväga ytterligare åtgärder för att komma till rätta med samhällsskadligt missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring och att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. I det följande anges några åtgärder som utredaren bör ta ställning till. Utgångspunkten bör vara en välavvägd ordning som beaktar både behovet av åtgärder och arbetsgivarnas behov av att på ett praktiskt och förutsägbart sätt kunna rekrytera personal med nödvändig kompetens.

Försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare, m.m.

Familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare får beviljas uppehållstillstånd för samma tid som arbetskraftsinvandraren (5 kap. 23 § UtlL och 4 kap. 4 a § UtlF). Något försörjningskrav är inte kopplat till detta. Normalt beviljas också arbetstillstånd till medföljande familjemedlemmar (6 kap. 3 § UtlL och prop. 2007/08:147 s. 31). För familjemedlemmar till personer med EU-blåkort och tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT) gäller liknande regler.

För uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt de allmänna reglerna i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL krävs som huvudregel att den person som utlänningen åberopar anknytning till kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen (se 5 kap. 3 b § UtlL). Till och med den 19 juli 2021 gäller ett skärpt försörjningskrav (se 9 § lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige). I uppdraget till kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Ju 2019:01) ingår bl.a. att ta ställning till om ett försörjningskrav ska gälla vid anhöriginvandring och hur ett sådant krav då bör utformas.

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare alltjämt ska särbehandlas i jämförelse med vad som gäller enligt de allmänna reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i fråga om krav på försörjningsförmåga. Det generösa regelverket kan öppna upp för kringgåenden av den reglerade invandringen. Förutom att utländsk arbetskraft riskerar att utnyttjas kan missbruk av regelverket leda till orimliga belastningar

på det svenska socialförsäkringssystemet. I den myndighetsgemensamma lägesbilden anges t.ex. att det förekommer organiserade upplägg där personer med funktionsnedsättningar hämtas till Sverige för att ansöka om assistansersättning och att anhöriga får arbetstillstånd som assistenter. Det kan även noteras att antalet anhöriga av det totala antalet invandrade personer med koppling till arbetskraftsinvandring under senare tid har legat relativt högt.

Mot denna bakgrund bör det utredas om även familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare bör omfattas av ett försörjningskrav för att kunna beviljas uppehållstillstånd. En särskild fråga som bör uppmärksammas i det sammanhanget är om det finns skäl att i någon utsträckning lätta på kraven när det gäller storleken på bostad, så att reglerna kring detta inte förhindrar högkvalificerad arbetskraftsinvandring. I sammanhanget bör det även övervägas om det behövs en särskild reglering för att kunna återkalla en familjemedlems uppehållstillstånd, t.ex. i den situationen att förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda och vad som ska gälla i fråga om försörjningskrav för familjemedlemmar till personer med EU-blåkort och tillstånd för företagsintern förflyttning.

Det finns också skäl att närmare undersöka på vilket sätt och i vilken utsträckning arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk av arbetstillstånd, t.ex. med s.k. cirkeltillstånd där familjemedlemmens uppehållstillstånd är beroende av arbetskraftsinvandrarens tillstånd samtidigt som arbetskraftsinvandrarens anställning är beroende av familjemedlemmens rätt att vistas i Sverige, och överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas utöver vad utredningen i övrigt kommer att föreslå.

Därutöver finns det anledning att titta närmare på situationen för deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare. Deltidsarbete kan många gånger vara befogat, t.ex. för att kombinera arbete med studier. Samtidigt är det en grupp som kan ha en förhöjd risk för exploatering, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher med förhållandevis låga löner. Vid deltidsarbete krävs i dag att arbetstagaren arbetar i en sådan omfattning att lönen före skatt uppgår till minst 13 000 kronor. Det kan t.ex. förekomma att arbetstagare tvingas arbeta mer än överenskommet utan att få fullt betalt för detta eller oredovisat övertidsarbete. Det är ett missbruk som kan vara svårt att upptäcka för ansvariga myndigheter. Av rapporten Arbetskraft från hela världen (rapport 2015:9) från Delegationen för Migrationsstudier framgår

att drygt var tredje arbetskraftsinvandrare i vissa arbetskraftsintensiva branscher erbjöds deltidsarbete i samband med ansökan om arbetstillstånd. I den tidigare nämnda myndighetsgemensamma lägesbilden konstateras vidare att det är i arbetskraftsintensiva branscher som man särskilt ser aktivitet kopplad till den organiserade brottsligheten.

Utredaren ska därför kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher är utsatta för exploatering och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder mot exploatering eller missbruk.

En utgångspunkt för utredarens överväganden och förslag är att dagens system för arbetskraftsinvandring ska värnas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ska införas, och om en sådan ordning bedöms lämplig, lämna författningsförslag,
- kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder, och
- kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher, är utsatta för exploatering och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder.

Uppehålls- och arbetstillstånd som utfärdas på oriktiga uppgifter

I den myndighetsgemensamma lägesbilden beskrivs att kriminella aktörer fortsätter att använda osanna arbetserbjudanden till grund för arbetstillstånd för att föra in personer till Sverige. Det uppges även att de kriminella aktörerna kräver betalning av personerna som får arbetstillstånd. Huvudmännen bakom förfarandet står i regel inte som företrädare för företagen utan istället används målvakter. De som beviljats arbetstillstånd och målvakterna blir utsatta för myndighetsingripanden istället för gärningsmännen som sedan fortsätter med samma upplägg i nya företag. Myndigheterna rekommenderar att lagstiftningen uppdateras i detta avseende.

Frågan har även uppmärksammats på EU-nivå. Enligt den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex specialiserar sig den organiserade brottsligheten i allt större utsträckning på att olovligen föra in människor i EU genom att erbjuda möjlighet till inresa med hjälp av tillstånd som är falska eller utverkade på basis av oriktiga uppgifter. Med anledning av detta har EU-arbetet när det gäller dokumentssäkerhet i allt högre utsträckning inriktats på bakomliggande dokument som utgör underlag vid utfärdande av olika typer av tillstånd såsom födelse- och personbevis, id-kort och körkort.

I rättspraxis har förfaranden som möjliggör att en utlänning reser in i landet med ett tillstånd som visserligen är formellt giltigt, men utfärdat på oriktiga uppgifter som organisatören av verksamheten i vinstsyfte har tillhandahållit, inte ansetts utgöra brott enligt utlänningslagen. Det finns skäl att se över lagstiftningen i detta avseende. Utredaren ska därför

- ta ställning till om uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter ska straffbeläggas och vid behov lämna författningsförslag.

Handel med uppehållstillstånd för arbete

Det förekommer att t.ex. arbetskraftsinvandrare betalar människosmugglare och oseriösa arbetsgivare betydande belopp i syfte att kunna få uppehållstillstånd för arbete i Sverige. Verksamheten innebär en form av handel med svenska uppehållstillstånd och riskerar att leda till att arbetskraft utnyttjas genom undermåliga anställningsförhållanden.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden bedöms handel med arbetstillstånd med hjälp av falska intyg vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet med konsekvenser för flera myndigheter. De samverkande myndigheterna beskriver att systematiskt utnyttjande av arbetstillstånd förekommer, t.ex. för att komma åt välfärdsmedel eller exploatera utländsk arbetskraft i Sverige. Utöver den ovan nämnda lagstiftningsåtgärden finns det därför skäl att undersöka vilken omfattning denna verksamhet har och om ytterligare åtgärder bör vidtas.

Utredaren ska

- kartlägga förekomsten av handel med uppehållstillstånd för arbete och överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas och vid behov lämna förslag.

Övrigt

Utredaren ska lägga fram de förslag till författningsändringar som det finns anledning till.

Utredaren ska säkerställa att förslagen är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas och skälen till att de har valts bort ska redovisas. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv, ett barnrättsperspektiv och beakta effekter på integrationen i den analys som görs. Den statistik som utredaren redovisar ska vara köns- och åldersuppdelad när det är möjligt.

Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med relevanta myndigheter, däribland Migrationsverket, samt inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter och andra relevanta företrädare på arbetsmarknaden. Utredaren ska samråda med andra pågående offentliga utredningar som är relevanta.

Uppdraget ska, i de delar som avser uppehållstillstånd för att söka arbete och starta företag, uppehållstillstånd för näringsverksamhet, en analys av s.k. kompetensutvisningar, skydd för en arbetstagarare

som inte kan få förlängt uppehållstillstånd, möjligheten att resa under handläggningstiden, möjligheten att förnya ett omhändertaget pass, anmälningsskyldighet för arbetsgivare, försörjningskrav för familjemedlemmar och uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021. De andra delarna av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2021.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2020:69

Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare (Ju 2020:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2020

Ändringar i uppdraget

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 kommittédirektiv om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare (dir. 2020:8). Riksdagen tillkännagav den 1 april 2020 för regeringen att regeringen senast den 1 maj 2020 skulle ge utredaren nya direktiv (bet. 2019/20:SfU25 punkt 1, rskr. 2019/20:198).

Utredaren får nu i uppdrag att bl.a.

- lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra,
- lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare och skadestånd till arbetstagare, och
- lämna förslag på en ordning där ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd.

Uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021 och i ett slutbetänkande senast den 1 november 2021.

Så kallade kompetensutvisningar och utökade möjligheter att ålägga företagsbot

Enligt riksdagens tillkännagivande ska det ingå i utredningens uppdrag att lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister eller avvikelser i anställningsvillkoren ska upphöra. Det anges även att utredningen bör överväga en utökad möjlighet att döma ut företagsbot gentemot arbetsgivaren i de fall det har förekommit fel och att företagsbot ska kunna ersätta ett beslut om utvisning av arbetstagaren som sanktion.

För att tillgodose riksdagens önskemål bör utredarens uppdrag om s.k. kompetensutvisningar omformuleras något och utvidgas till att också omfatta frågan om företagsbot. Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott som kan vidtas vid brott i näringsverksamhet (se 36 kap. 7 § brottsbalken). En utökad möjlighet att ålägga företagsbot när det har förekommit fel hos en arbetsgivare förutsätter därför att felet i sig utgör ett brott. Det straffrättsliga regelverket för företagsbot har nyligen ändrats i syfte att säkerställa att det är effektivt, ändamålsenligt och modernt. Maxbeloppet för företagsbot har också höjts (se prop. 2018/19:164). Det kan därför vara olämpligt att nu föreslå ändringar av bestämmelserna om företagsbot. Uppdraget bör därför breddas till att omfatta mer än att enbart överväga en utökad möjlighet att ålägga företagsbot om en arbetsgivare begår fel. Det finns kanske andra möjliga åtgärder mot arbetsgivare som inte har levt upp till de krav som ställs i utlänningslagen. Syftet med sådana åtgärder bör vara att stärka arbetsgivares incitament att följa gällande regler och förhindra att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. I utredarens uppdrag ingår sedan tidigare att ta ställning till om det bör införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren. Om en sådan skyldighet införs kan den omfattas av straffansvar (20 kap. 6 § utlänningslagen) och leda till att företaget åläggs företagsbot. För att tillgodose riksdagens önskemål bör det också övervägas om företagsbot kan ersätta ett beslut om utvisning av arbetstagaren som sanktion.

Utredaren ska därför

- göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare, bl.a. när det gäller avvikelser i anställningsvillkoren hos en tidigare arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, och

lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra, och

- överväga en utökad möjlighet att ålägga företagsbot när det har förekommit fel hos en arbetsgivare, eller föreslå andra lämpliga åtgärder, och vid behov lämna författningsförslag.

Skärpta straff för arbetsgivare och rätt till skadestånd för arbetstagare

Enligt riksdagens tillkännagivande ska utredningen lägga fram författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet med arbetskraftsinvandring och om rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjats. För- och nackdelar bör övervägas med att införa ett nytt brott, exempelvis arbetskraftsmissbruk, och om ett sådant brott ska kriminalisera vissa ageranden, bl.a. om arbetsgivaren inte har levt upp till de villkor som utlovats i anställningserbjudandet. Enligt tillkännagivandet bör arbetstagaren i det sammanhanget ha rätt till skadestånd och rätt att stanna kvar under återstoden av uppehållstillståndets giltighetstid förutsatt att arbetstagaren aktivt söker arbete.

För att tillgodose riksdagens önskemål bör utredaren lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare och överväga om ett nytt brott bör införas. Vidare bör utredaren ges ett uttryckligt uppdrag om rätt till skadestånd för arbetstagare.

Frågan om att införa ett straffansvar för arbetsgivare som inte tillhandahåller en anställning som uppfyller kraven i utlänningslagen har utretts tidigare, se betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden, (SOU 2016:91) och promemorian Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete (Ds 2018:7). I promemorian ansåg man inte att något sådant ansvar skulle införas eftersom reglerna inte bedömdes kunna utformas på sätt som skulle säkerställa en tillräckligt rättssäker tillämpning. Även alternativa åtgärder som kan motverka utnyttjande av arbetstagare bör därför övervägas. Det kan handla om en utvidgning av tillämpningsområdet för befintliga brott, t.ex. människoexploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken. Det kan också handla om åtgärder för att motverka systematiskt missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring, t.ex. genom bestämmelser som tydliggör att arbets-

kraftsinvandring inte ska tillåtas om en arbetsgivare har misskött sig tidigare. I det sammanhanget är det också relevant att belysa i vilken utsträckning lagen (2014:936) om näringsförbud kan användas vid systematiskt missbruk av regelverket.

Även frågan om ersättning till arbetstagare har utretts tidigare. I promemorian *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete* (Ds 2018:7) lämnas bl.a. förslag som ger arbetskraftsinvandrare rätt till ersättning i vissa fall när ett uppehållstillstånd för arbete återkallas. I utredarens uppdrag ingår redan att beakta promemorians förslag och överväga om de är ändamålsenligt utformade. I uppdraget ingår också att ta ställning till om det behövs regler till skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete. Utgångspunkten för uppdraget om skadestånd för arbetstagare som utnyttjats bör vara att det är arbetsgivaren som ska betala ersättningen. När det gäller möjligheten för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet under uppehållstillståndets giltighetstid är det viktigt att beakta såväl intresset av att arbetstagaren inte ska drabbas av arbetsgivarens fel som konsekvenserna av en sådan ordning, bl.a. när det gäller möjligheten att försörja sig under tiden i Sverige, risken för att arbetskraftsinvandrare som har utnyttjats stannar kvar hos sin arbetsgivare och risken för att systemet används för att ta sig till Sverige, utan en avsikt att arbeta.

Utredaren ska därför

- lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet för arbetskraftsinvandring och om rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjas samt redovisa för- och nackdelar med förslagen, och
- överväga för- och nackdelar med att införa ett nytt brott och alternativa åtgärder som kan motverka utnyttjande av arbetstagare, belysa i vilken utsträckning lagen om näringsförbud kan användas för att motverka sådant utnyttjande och överväga en möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet under uppehållstillståndets giltighetstid, samt vid behov lämna författningsförslag.

Anställningsavtal vid en ansökan om arbetstillstånd

Enligt riksdagens tillkännagivande ska utredningen, i syfte att motverka missbruk och utnyttjande, lägga fram ett förslag på en ordning där ett anställningskontrakt ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd. För att tillgodose riksdagens önskemål bör utredaren lägga fram ett förslag om att anställningsavtal ska ges in vid en ansökan om arbetstillstånd. Något sådant krav finns inte i dag. Den som ansöker om arbetstillstånd bifogar som regel ett anställningserbjudande till sin ansökan, där uppgifter om arbetsgivaren, anställningsvillkor m.m. framgår. Migrationsverket fattar sedan beslut utifrån de uppgifter som arbetsgivaren har lämnat i anställningserbjudandet.

Frågan om att införa ett krav på att ge in ett anställningsavtal i samband med en ansökan om arbetstillstånd har utretts tidigare och uppdraget redovisades i betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91). Då lämnades inte något sådant förslag, med motiveringen att det inte är ett ändamålsenligt sätt att förhindra missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på en ordning där ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd och redovisa för- och nackdelar med en sådan ordning.

Redovisning av uppdraget

Enligt riksdagens tillkännagivande ska de delar som avser s.k. kompetensutvisningar och företagsbot redovisas senast den 31 december 2020. Med hänsyn till utredningens omfattande uppdrag och frågornas komplexitet bedömer regeringen att den redan bestämda tidpunkten för redovisningen av ett delbetänkande bör ligga fast. Uppdraget ska därför, i de delar som avser uppehållstillstånd för att söka arbete och starta företag, uppehållstillstånd för näringsverksamhet, förslag om s.k. kompetensutvisningar och företagsbot, skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd, möjligheten att resa under handläggningstiden, möjligheten att förnya ett omhändertaget pass, anmälningsskyldighet för arbetsgivare, försörjningskrav för familjemedlemmar och uppehållstillstånd som

utfärdats på oriktiga uppgifter redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021. De andra delarna av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2021.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.
84. Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. Ju.
85. Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. Ju.
86. ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. A.
87. Granskning av utländska direktinvesteringar. Ju.
88. Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet [86]

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]

Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]

Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]

Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

En god kommunal hushållning.
+ Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]

En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

Försvarsdepartementet

Sveriges säkerhet
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]

Säkerhetsprövning
av totalförsvarspliktiga. [82]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]

Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]

Kontroller på väg. [31]

Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]

Regler för statliga elvägar. [73]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]

Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]

En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]

Gode män och förvaltare – en översyn. [36]

En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]

Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]

Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]

Kommuner mot brott. [49]

Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]

Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]

Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]

Ett modernt belöningssystem,
de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]

Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. [84]

Vägar till ett tryggare samhälle.
Vol. 1 och 2. [85]

Granskning av utländska direktinvesteringar. [87]

Ett förbättrat system mot
arbetskraftsexploatering m.m. [88]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.
Vol. 1 och 2. [51]

En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]

Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]

- Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]
- En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. [69]
- Riksdagstribunen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]
- Börja med barnen!
Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. [78]
- Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. [80]

Utbildningsdepartementet

- Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]
- Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
- Kampen om tiden – mer tid till lärande. [30]
- Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]
- En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]
- Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]
- Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]
- Högskoleprovets organisation och styrning. [72]
- Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. [83]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0253-2 ISSN 0375-250X