

Arbetslivskriminalitet

- en definition
- en inledande bedömning av omfattningen
- lärdomar från Norge

*Delbetänkande av
Delegationen mot arbetslivskriminalitet*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:36

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 2022

ISBN 978-91-525-0410-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0411-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Danielsson

Regeringen beslutade den 23 september 2021 att tillsätta en kommitté i form av en delegation för att, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan (Dir 2021:74).

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

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 24 februari 2022 departementssekreteraren Heidi Bogren (Finansdepartementet), kanslirådet Elin Jansson (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Ann-Sofie Mattson (Arbetsmarknadsdepartementet) och ämnesrådet Malin Skäringer (Justitiedepartementet).

Som experter i utredningen förordnades den 24 februari 2022 utredaren Henrik Angerbrandt (Brottförebyggande rådet), samordnaren Tomas Dahlquist (Arbetsmiljöverket), nationellt samverkansansvarige Thomas Falk (Försäkringskassan), sektionschefen Caroline Handfast (Arbetsförmedlingen), verksamhetsexperten/samordnaren Frida Lee Frei (Migrationsverket), seniora utredaren Mats Paulsson (Jämställdhetsmyndigheten), utredaren Kristian Persson Kern (Ekonomistyrningsverket), kontrollexperten Conny Svensson (Skatteverket), områdeschefen och chefsåklagaren Eva Thunegard (Åklagarmyndigheten), brottsförebyggande specialisten Miia Vuolama (Ekobrottsmyndigheten) och polisöverintendenten Per Wadhed (Polis-

myndigheten). Från den 11 april 2022 entledigades Frida Lee Frei från uppdraget och ersattes från samma dag av verksamhetsexperten Jesper Starkerud (Migrationsverket).

Som kanslichef och huvudsekreterare i delegationens kansli anställdes den 8 november 2021 ämnesrådet Linnéa Blommé. Som sekreterare i utredningen anställdes den 24 januari 2022 hyresrådet Per Lindblom, den 8 februari 2022 fil. dr. Maria Cheung, och den 2 maj 2022 juristen Mattias Göthberg.

Med delegationen avses i betänkandet delegationen och dess kansli. Delegationen ansvarar för förslagen i betänkandet. Kommittén har tagit namnet Delegationen mot arbetslivskriminalitet. Härmed överlämnas delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36).

Stockholm i juni 2022

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

/Linnéa Blommé
Maria Cheung
Mattias Göthberg
Per Lindblom

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	21
1 Delegationens uppdrag och arbete	29
1.1 Uppdraget.....	29
1.2 Delegationens arbete	29
1.3 Betänkandets disposition.....	30
2 Arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige.....	33
2.1 Inledning.....	33
2.2 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet.....	35
2.2.1 Föreslagen organisation och struktur för samverkan	37
2.2.2 Uppdrag om att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan.....	40
2.3 Utvärderingar och analyser av myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet.....	43
2.3.1 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet	43
2.3.2 Följeforskningsuppdrag om myndighetsgemensam kontroll	44
2.3.3 Utvärdering av regeringens arbetsmiljöstrategi 2016–2020	44
2.4 Regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025	45

2.5	Samverkan mot organiserad brottslighet	45
2.6	Andra relevanta utredningar och rapporter	46
2.6.1	En myndighet för utbetalningskontroll med mera	46
2.6.2	Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden	47
2.6.3	Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen	48
2.6.4	Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering med mera.....	49
2.6.5	Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft	51
2.6.6	Byggmarknadskommissionen.....	51
2.6.7	2021 års bidragsbrottsutredning	52
2.6.8	Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.....	53
2.6.9	Utredningen om de regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet	53
3	En definition av arbetslivskriminalitet	55
3.1	Inledning	55
3.2	Allmänt om begreppet arbetslivskriminalitet	56
3.2.1	En kort internationell utblick.....	56
3.2.2	Kort om hur begreppet arbetslivskriminalitet har använts i Sverige.....	58
3.3	Exempel på förfaranden som ibland benämns arbetslivskriminalitet	61
3.3.1	Exempel på upplägg i andra källor	61
3.3.2	Exempel på inslag i komplexa upplägg	61
3.3.3	Anställningsvillkor och arbetsförhållanden.....	63
3.3.4	Skatter och avgifter	64
3.3.5	Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen med mera	65
3.3.6	Människohandel och människoexploatering.....	68
3.3.7	Utländsk arbetskraft i Sverige	71
3.3.8	Ekonomisk brottslighet.....	73

3.4	Hur ska en definition användas?	75
3.4.1	En definition bör kunna användas för att bedöma omfattningen av arbetslivskriminalitet	75
3.4.2	Definitionen bör inte försvåra för myndighetssamverkan.....	75
3.4.3	En definition skulle kunna verka samlande i arbetet mot arbetslivskriminalitet	76
3.4.4	Bör definitionen kunna användas även i andra sammanhang?	77
3.5	Vissa utgångspunkter för utformningen av en definition	77
3.5.1	En definition bör vara bred	77
3.5.2	Vem ska utföra handlingen?	78
3.5.3	Medvetna förfaranden	79
3.5.4	Vinstsyfte	79
3.6	Utformningen av definitionen	80
3.6.1	Allmänt om definitionens struktur – tre olika moment	80
3.6.2	Överträdelse av författningar och avtal	80
3.6.3	Förfarandet ska röra arbetslivet.....	85
3.6.4	Kvalificerade fall – enligt en helhetsbedömning	91
3.7	Avslutande anmärkningar.....	96
4	En inledande bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet	97
4.1	Inledning.....	97
4.2	Allmänt om att mäta arbetslivskriminalitetens omfattning.....	98
4.2.1	Varför det är angeläget att mäta omfattningen.....	98
4.2.2	Om arbetslivskriminalitetens mätbarhet.....	100
4.2.3	Vilket utfallsmått ska användas?.....	104
4.3	Olika datakällor och metoder för att mäta omfattningen.....	105
4.3.1	Genomgång av olika datakällor	106
4.3.2	Olika metoder för att mäta och bedöma omfattningen.....	114

4.4	Tidigare omfattningsstudier och granskningsrapporter	119
4.4.1	Arbetslivskriminalitetens omfattning i Norge	119
4.4.2	Beräkningar av skuggekonominns omfattning.....	121
4.4.3	EU-kommissionens uppskattningar av skuggekonominns storlek	124
4.4.4	Skatteverkets uppskattningar av skattefelet	125
4.4.5	Skatteverkets uppskattningar av omfattningen av svarta arbetsinkomster	128
4.4.6	Omfattningen av felaktiga utbetalningar.....	130
4.4.7	Falska identiteter och folkbokföringsfel	133
4.4.8	Riksrevisionens granskning av den statliga lönegarantin.....	134
4.4.9	Riksrevisionens rapport om exploatering av arbetskraft	135
4.4.10	Utredningen om arbetskraftsinvandring	138
4.5	Orsaksfaktorer som kan påverka arbetslivskriminalitetens omfattning.....	139
4.5.1	Ett teoretiskt ramverk för att identifiera relevanta orsaksfaktorer.....	140
4.5.2	Upptäcktsrisk.....	142
4.5.3	Påföljder.....	144
4.5.4	Moral, normer och social tillit.....	146
4.5.5	Brotts- och felutrymme.....	147
4.5.6	Personalkostnader och skatter	149
4.5.7	Arbetslöshet och vakanser.....	150
4.6	Inventering av potentiella indikatorer på arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling	152
4.6.1	Resultat från myndigheternas kontroller	154
4.6.2	Människohandel och människoexploatering.....	159
4.6.3	Anställningsvillkor och arbetsförhållanden.....	160
4.6.4	Svartarbete och skattefusk.....	165
4.6.5	Felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen.....	166
4.6.6	Andra potentiella indikatorer	174
4.7	Vad kan vi i dagsläget säga om arbetslivskriminalitetens omfattning?	184
4.7.1	Uppdelning i tre sakområden.....	184
4.7.2	Utnyttjande av arbetskraft	185

4.7.3	Skatter och avgifter.....	187
4.7.4	Otilllåtet utnyttjande av välfärdssystemen med mera.....	189
4.8	Avslutande diskussion och det fortsatta arbetet.....	190
4.8.1	Utmaningar med att använda sig av tidigare studier.....	191
4.8.2	Där mörkertalet är stort kan andra metoder behövas.....	192
4.8.3	Ett allvarligt samhällsproblem som kan avse omfattande belopp.....	193
4.8.4	Behov av ett fortsatt arbete.....	193
5	Den norska strategin mot arbetslivskriminalitet	197
5.1	Allmänt om arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge.....	197
5.2	Den norska arbetsmarknadsmodellen	198
5.3	Den norska definitionen av arbetslivskriminalitet.....	199
5.4	Arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling i Norge.....	199
5.5	Sammanfattning av vidtagna åtgärder i strategin	201
5.6	Den senaste strategin mot arbetslivskriminalitet.....	202
5.6.1	Strategins status i Norge	202
5.6.2	Allmänt om strategin.....	202
5.6.3	Strategins huvudområden	203
5.7	Särskilt om myndighetssamverkan och a-krimcenter.....	211
5.7.1	Myndighetsgemensam styrning.....	212
5.7.2	Myndighetsgemensam handlingsplan mot arbetslivskriminalitet.....	216
5.7.3	Statistik från bland annat a-krimcentren.....	216
5.7.4	Utvärderingar av myndighetssamverkan.....	217
5.7.5	Utmaningar för myndigheternas samarbete	218
5.7.6	Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA).....	219
5.7.7	Myndighetsgemensamt analysarbete.....	220

5.8	Andra arbetssätt och insatser mot arbetslivskriminalitet ..	222
5.8.1	Oslomodellen	222
5.8.2	Fair Play Bygg	223
5.8.3	HMS-kort	223
5.9	Styrkor och utmaningar i det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet	224
5.10	Lärdomar från den norska strategin mot arbetslivskriminalitet	226
5.10.1	Informationsutbyte mellan myndigheter	226
5.10.2	Styrning och uppföljning av arbetet mot arbetslivskriminalitet.....	227
5.10.3	Övriga särskilt intressanta insatser och arbetssätt.....	229
6	Konsekvensbeskrivning.....	233
6.1	Konsekvenser av förslaget till en definition av arbetslivskriminalitet	233
6.2	Problembeskrivning och målsättning.....	233
6.3	Nollalternativets konsekvenser	234
6.4	Konsekvenser för stat, kommuner och regioner	234
6.5	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	235
6.6	Konsekvenser för arbetstagare.....	235
6.7	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	235
6.8	Konsekvenser för företag och arbetsgivare.....	236
6.9	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	236
6.10	Konsekvenser för informationssäkerhet, rättssäkerhet och skyddet för den personliga integriteten	237
	Referenser.....	239

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:74	253
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:2	261

Sammanfattning

Uppdraget

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har i uppdrag att, ur ett samhällsovergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan. I detta delbetänkande redovisar delegationen uppdragen att göra en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning och att undersöka och dra lärdom av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge. Delegationen inkluderar även slutsatserna från promemorian om definitionen av arbetslivskriminalitet i detta delbetänkande.¹

En definition av arbetslivskriminalitet

Delegationen överlämnade i mars 2022 promemorian *En definition av arbetslivskriminalitet* till regeringen. I detta betänkande redogörs för delegationens förslag till definition och de resonemang som ligger bakom definitionens utformning. Vidare ges ett antal exempel på förfaranden som ibland benämns arbetslivskriminalitet.

Den föreslagna definitionen

Arbetslivskriminalitet är kvalificerade förfaranden

- som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal, och
- som rör arbetslivet.

¹ Promemorian överlämnades till regeringen den 31 mars 2022.

Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska särskilt beaktas om förfarandet

- innebär att arbetstagare utnyttjas,
- innebär att konkurrensen snedvrids,
- utförs i organiserad form eller systematiskt, eller
- är av allvarlig eller omfattande karaktär.

Närmare om förslaget till definition

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

Arbetslivskriminalitet innebär typiskt sett att arbetstagare utnyttjas och att de inte får de villkor och förhållanden de har rätt till. Att arbetstagarnas utsatthet är i särskilt fokus kan sägas vara en faktor som kännetecknar arbetslivskriminalitet i förhållande till andra områden, såsom organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet.

Arbetslivskriminalitet kännetecknas vidare av att verksamhetsutövaren ofta bryter mot flera regelverk. Det arbetslivskriminella förfarandet kan vara komplext och bestå av flera regelbrott och pågå över en längre tid. Det händer att verksamhetsutövaren använder sig av arbetskraft som inte har rätt att arbeta i Sverige.

De allvarligaste fallen av arbetslivskriminalitet omfattar brottslighet, såsom vissa former av människohandel, människoexploatering, arbetsmiljöbrott, vissa bidragsbrott och skattebrott, vissa brott mot utlänningslagen (2005:716) och viss ekonomisk brottslighet. Även brott mot andra lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter kan utgöra arbetslivskriminalitet, liksom avtalsbrott.

För att ett förfarande ska utgöra arbetslivskriminalitet ska det röra arbetslivet. Till exempel brott mot bestämmelser där det som ett nödvändigt moment ingår att någon är arbetstagare rör i allmänhet arbetslivet. Exempel på detta är brott mot bestämmelser som rör anställningsvillkor och arbetsförhållanden, såsom bestämmelser om arbetstid, semester och arbetsmiljö.

Vissa förfaranden som innebär missbruk av välfärdssystemen rör arbetslivet, exempelvis missbruk av förmåner som syftar till att ge

stöd åt en person som har ett arbete, men tillfälligt inte kan arbeta, till exempel på grund av sjukdom eller föräldraskap, liksom missbruk av bestämmelser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete.

Vissa förfaranden som innebär överträdelse av bestämmelser om skatter och avgifter rör arbetslivet, såsom svartarbete. Även vissa förfaranden som innebär brott mot regler om utländsk arbetskraft i Sverige rör arbetslivet, såsom att ha någon anställd som saknar arbetstillstånd. Även viss ekonomisk brottslighet kan sägas röra arbetslivet. Exempel på detta kan vara ett bokföringsbrott bestående i att svarta löner inte bokförs.

Alla förfaranden som strider mot författningar eller avtal och som rör arbetslivet är inte arbetslivskriminalitet utan det krävs att förfarandet på något sätt är kvalificerat. Frågan om ett förfarande är kvalificerat avgörs vid en helhetsbedömning, där fyra omständigheter särskilt ska beaktas, nämligen om arbetstagare utnyttjas, om konkurrensen snedvrids, om förfarandet utförs i organiserad form eller systematiskt, samt om förfarandet är av allvarlig eller omfattande karaktär. Om ingen av omständigheterna föreligger, eller om endast en av dem föreligger i obetydlig utsträckning, är det knappast fråga om arbetslivskriminalitet.

En inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning

I detta delbetänkande redovisas en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning. Bedömningen utgår från den föreslagna definitionen av arbetslivskriminalitet. Delegationen har i uppdrag att redovisa en uppskattning av arbetslivskriminalitetens omfattning i Sverige i sin helhet senast den 24 februari 2023. Den inledande bedömningen bör ses som en kunskapsöversikt av olika datakällor och metoder som kan användas för att bedöma omfattningen samt en genomgång av relevant litteratur. Redovisningen bidrar till en ökad kunskap om hur arbetslivskriminalitetens omfattning kan mätas och den kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet med att uppskatta omfattningen.

Det finns i dagsläget väldigt lite kunskap om arbetslivskriminalitet och hur stort problemet är. Arbetslivskriminalitet är ett relativt

nytt begrepp i Sverige och det saknas tidigare studier som försöker mäta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige. Begreppet är även nytt på ett internationellt plan och det finns endast en studie från Norge som har försökt kvantifiera omfattningen av arbetslivskriminaliteten i ett land.

Arbetslivskriminaliteten är komplex och dess omfattning är svår att kvantifiera. Fenomenet berör överträdelser av flera olika regelverk och således flera olika myndigheters verksamheter och statistikuppgifter. Även vissa avtalsbrott kan utgöra arbetslivskriminalitet. En bedömning av arbetslivskriminalitetens storlek går därför inte att göra utifrån en enda datakälla. För att underlätta en bedömning av omfattningen har vi valt att dela in de arbetslivskriminella förfarandena i tre sakområden: utnyttjande av arbetskraft, skatter och avgifter samt otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen.

Svårigheterna med att kvantifiera arbetslivskriminalitetens omfattning beror till stor del på att det empiriska underlaget är begränsat. Oftast saknas data och när data finns är den inte alltid tillförlitlig. Det beror delvis på att många aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet strävar efter att hålla verksamheten dold. Det framkommer även av ett flertal studier av närbesläktade fenomen att mörkertalen är stora. I tidigare omfattningsstudier av exempelvis välfärdsbrottlighet har man behövt använda sig av flera olika datakällor och angreppssätt för att kunna ringa in ett fenomen som riskerar att ha mörkertal. Delegationens bedömning är att en uppskattning av arbetslivskriminalitetens omfattning kräver en tillämpning av flera olika datakällor och metoder, både direkta och indirekta.

När data saknas utgår de indirekta metoderna från ett antal orsaksfaktorer som bedöms påverka ett fenomenets omfattning. Dessa orsaksfaktorer, som teoretiskt sett antas påverka förekomsten av arbetslivskriminalitet, inkluderar sannolikheten för att bli upptäckt (upptäcktsrisken), påföljdernas stränghet och karaktär, brott- och felutrymmet, samhällets moral och normer vad gäller regelöverträdelser samt den sociala tilliten till medmänniskor. Orsaksfaktorerna inkluderar även alternativkostnaden för att inte begå en arbetslivskriminell handling, som kan omfatta personalkostnader och skatter, samt arbetslöshet och antalet jobbvakanser. De indirekta metoderna utgår även från ett antal indikatorer, som inte i sig utgör arbetslivskriminalitet, men som antas ha en stark korrelation med arbetslivskriminalitet.

Delegationen bedömer att det råder ett starkt behov av ökad kunskap om arbetslivskriminalitetens omfattning, liksom om omfattningen av olika former av arbetslivskriminalitet. Sådan kunskap behövs för att kunna utveckla effektiva och träffsäkra åtgärder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet. Det vi kan konstatera utifrån vår litteraturgenomgång är att kunskapen om eventuella mörkertal är bättre för vissa närliggande fenomen. Det gäller områden där myndigheter återkommande har haft i uppdrag att redovisa beräkningar och uppskattningar av exempelvis skattefelet och felaktiga utbetalningar. Inom området utnyttjande av arbetskraft är kunskapen om problemets omfattning bristfällig, vilket beror på utmaningar med att bedöma storleken på eventuella mörkertal.

Delegationens inledande bedömning av omfattningen är att arbetslivskriminalitet är ett allvarligt samhällsproblem som kan avse omfattande belopp. Även om vi inte har haft någon möjlighet att göra en kvantitativ uppskattning i detta skede, pekar de befintliga statistiska indikatorerna och de empiriska resultaten från tidigare studier på att arbetslivskriminaliteten sannolikt berör ett stort antal individer och företag i Sverige. Det är emellertid viktigt att poängtera att en bedömning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten alltid kommer att vara behäftad med ett stort mått av osäkerhet.

Behov av ett fortsatt arbete

För att kunna göra en uppskattning av arbetslivskriminalitetens omfattning i sin helhet behövs ett empiriskt underlag. Det finns därför behov av ett fortsatt arbete inom några områden som är av relevans för uppdraget. Detta arbete innefattar att få tillgång till ett empiriskt baserat underlag för att bedöma omfattningen av arbetslivskriminalitet när det gäller välfärdssystemen och skatter. Det innefattar även att studera hur uppföljningsdata från myndighetsgemensamma kontroller kan tillämpas för en bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning och hur indikatorer kan användas för att, i komplement till kontrolldata och relevant statistik, ge en bättre bild av arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid.

Den norska strategin mot arbetslivskriminalitet

Delegationen har studerat den norska strategin mot arbetslivskriminalitet, med särskilt fokus på myndighetssamverkan inom ramen för så kallade a-krimcenter. Delegationen gör bedömningen att det finns ett flertal arbetssätt och insatser i det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet som är intressanta och som kan vara relevanta för Sverige.

Styrning och uppföljning av arbetet mot arbetslivskriminalitet

Enligt delegationens bedömning har en styrka i det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet varit en tydlig och enhetlig styrning från den norska regeringen och från respektive myndighetsledning. Det har funnits en gemensam uppfattning om problemet och en tydlig politisk prioritering från regeringen och respektive myndighetsledning. Arbetet mot arbetslivskriminalitet har legat högt på den politiska dagordningen i Norge och har regelbundet utvärderats och behov av nya åtgärder har diskuterats. Myndigheterna har likalydande skrivningar i regleringsbrev och de har utarbetat en gemensam mål- och resultatstyrning och organisatorisk styrningsmodell.

Delegationen bedömer att en tydligare och mer långsiktig styrning av myndigheterna bör övervägas i Sverige, till exempel genom gemensamma skrivningar i respektive myndighets instruktion. Att kontinuerligt följa upp arbetet tillsammans med berörda aktörer kan vidare enligt delegationen bidra till att skapa en gemensam bild av problemet och vilka åtgärder som behöver vidtas för att motverka arbetslivskriminalitet.

Informationsutbyte mellan myndigheter

Enligt delegationens bedömning rör en av de största utmaningarna i arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter. Att tidigt vidta åtgärder för att säkerställa ett gott informationsutbyte mellan myndigheterna har lyfts fram som ett viktigt medskick i det svenska arbetet mot arbetslivskriminalitet för att myndigheterna ska få bästa förutsättningar för att bedriva ett effektivt tillsynsarbete.

Delegationen bedömer att det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige skulle kunna bli mer effektivt och träffsäkert om möjligheterna till informationsutbyte stärktes. I Sverige har regeringen gett en utredare i uppdrag att bland annat analysera vilket behov av informationsutbyte berörda myndigheter har för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet och hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras. Delegationen gör bedömningen att den fortsatta beredningen av ärendet bör hanteras skyndsamt för att myndigheterna ska få bästa förutsättningar för att bedriva ett effektivt tillsynsarbete i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet.

Övriga särskilt intressanta insatser och arbetssätt

Delegationen anser att det finns ytterligare ett flertal olika insatser och arbetssätt i Norge som är intressanta ur ett svenskt perspektiv och som kan vara intressanta för Sverige att lära av. Delegationen vill särskilt lyfta fram arbetet i Norge med information till utsatta arbetstagare, kunskaphöjande och förebyggande insatser för att motverka arbetslivskriminalitet och ytterligare utveckling av myndigheternas samverkan.

Delegationens bedömning är att erfarenheterna från a-krimcentren generellt varit positiva. En bild som delegationen fått är dock att det är avgörande att myndigheterna i sin ordinarie verksamhet utanför centren har tillräckliga resurser och är dimensionerade att hantera de ärenden som a-krimcentren genererar. Delegationen bedömer att den myndighetsgemensamma mål- och resultatstyrningen och styrningsmodellen i Norge framstår som väl utvecklad och intressant att lära av.

Delegationen anser dock att det finns skäl att avvakta ytterligare bedömningar om vad Sverige bör dra lärdom av från den norska strategin mot arbetslivskriminalitet, bland annat mot bakgrund av en pågående utvärdering av myndigheternas samverkan i Norge som ska vara klar i slutet av år 2022.

Summary

Remit

The Delegation against Work-related Crime has been tasked with taking a society-wide approach in bringing together and supporting actors fighting work-related crime and encouraging them to work together and share their experiences. In this interim report, the Delegation reports on its assignments to conduct an initial assessment of the extent of work-related crime and to investigate and learn from efforts to combat work-related crime in Norway. The Delegation has also incorporated the conclusions of the memorandum on the definition of work-related crime in this interim report.¹

A definition of work-related crime

In March 2022, the Delegation submitted the memorandum *A definition of work-related crime* to the Government. This report sets out the Delegation's proposed definition and the reasoning behind it. It also provides a number of examples of activities that are sometimes referred to as work-related crime.

The proposed definition

Work-related crime is qualified activities

- that contravene the provisions of laws, regulations, administrative provisions or agreements, and
- are work-related.

¹ The memorandum was submitted to the Government on 31 March 2022.

In establishing whether an activity is qualified, particular attention is to be paid to whether it

- exploits workers,
- distorts competition,
- is organised or systematic, or
- is of a serious or extensive nature.

The proposed definition in more detail

In brief, work-related crime can be said to involve deliberate activities where a proprietor of a business, themselves or jointly with others, breaks rules or agreements in a work-related context at the expense of the workers, other companies or the State.

Work-related crime typically involves exploiting workers, whereby workers are not granted the terms and conditions of employment to which they are entitled. The explicit focus on worker vulnerability can be said to be a factor that characterises work-related crime compared with other areas such as organised crime and welfare fraud.

Work-related crime is further characterised by the proprietor often violating several regulations. The activities can be complex and involve breach of several regulations over a long period of time. The proprietor may use the labour of people who do not have the right to work in Sweden.

The most serious cases of work-related crime involve criminal offences, such as certain forms of human trafficking, human exploitation, work environment offences, certain tax crimes, certain breaches of the Aliens Act (2005:716) and certain financial crimes. Breaches of other acts, ordinances and regulations issued by government agencies may also constitute work-related crime, as may breach of agreements.

For an activity to be considered work-related crime, it must be work-related. Violations of regulations where it is a necessary element that someone is an employee are generally work-related. Examples of this are breaching provisions on terms of employment and working conditions, such as provisions on working hours, annual leave and occupational health and safety.

Certain activities that involve abuse of the welfare system are work-related, such as abuse of benefits intended to support a person

who has a job but is temporarily unable to work, for example due to illness or parenthood, and abuse of provisions that seek to improve a person's opportunities to obtain or retain a job.

Some activities that involve breach of provisions on taxes and contributions are work-related. Certain activities that constitute breach of rules on foreign labour in Sweden are also work-related, such as employing someone who does not hold a work permit. Some forms of financial crime can also be said to be work-related. Examples of this may be accounting fraud, where pay cash-in-hand is not reported.

Not all activities that contravene laws, regulations, administrative provisions or agreements and which are work-related constitute work-related crime; it is necessary that the activity meets the qualification criteria in some way. The question of whether the activity qualifies is determined by means of an overall assessment, where attention must specifically be paid to four factors: whether workers are exploited, whether competition is distorted, whether the activity is organised or systematic, and whether the activity is serious or extensive. If none of these factors are present, or only present to an insignificant extent, the case is hardly one of work-related crime.

An initial assessment of the extent of work-related crime

This interim report provides an initial assessment of the extent of work-related crime. The assessment is based on the proposed definition of work-related crime. The Delegation has been tasked with reporting a complete estimate of the extent of work-related crime in Sweden by 24 February 2023. The initial assessment should be regarded as a review of relevant literature and of various data sources and methods that can be applied to assess the extent of work-related crime. This account will help to increase knowledge of how the extent of work-related crime can be measured and will form the basis of the ongoing work to estimate its extent.

There are no previous studies that attempt to measure the extent of work-related crime in Sweden. The term is also new in an international context and there is only one study from Norway that has attempted to quantify the extent of work-related crime in any one country.

Work-related crime is a complex area and its extent is hard to quantify. The phenomenon concerns breaches of several different kinds of regulations and thus involves the operations and the statistical data of several different government agencies. Certain breaches of contract can also constitute work-related crime. The size of work-related crime cannot therefore be assessed based on one single data source. To facilitate an assessment of the extent of work-related crime, we have chosen to divide the activities that constitute work-related crime into three areas: exploitation of labour, taxes and fees, and fraudulent use of the welfare system.

Difficulties quantifying the extent of work-related crime are largely due to the fact that empirical data is limited. Data is in most cases missing and when data does exist, it is not always reliable. This is partly because many actors who engage in work-related crime make efforts to keep their activities hidden. A number of studies of closely related phenomena also indicate that the unknown figure is high. Previous studies of the extent of welfare fraud, for example, have needed to use several different sources of data and a variety of approaches in order to pin down a phenomenon with a high risk of underestimation. The view of the Delegation is that an estimate of the extent of work-related crime will require the application of several different data sources and methods, both direct and indirect.

When data is missing, the indirect methods draw on a number of causal factors that are theoretically assumed to affect the extent of work-related crime. These causal factors include the likelihood of discovery (risk of discovery), the severity and nature of the penalties, the scope for crime and error, the morals and norms of society regarding rule-breaking, and the social trust in one's fellow humans. The causal factors also include the alternative cost of not committing a work-related crime, which may involve staff costs and taxes as well as unemployment and the number of job vacancies. The indirect methods are also based on a number of indicators, which do not themselves constitute work-related crime, but are assumed to be strongly correlated with work-related crime.

The Delegation finds that there is a great need for more knowledge not only about the total extent of work-related crime but also about the extent of different forms of work-related crime in order to develop effective and targeted counter-measures. The conclusion that can be drawn from our literature review is that the knowledge

of possible unknown figures is better for some related phenomena. These are areas where government agencies have repeatedly been tasked with reporting calculations and estimates, for example, of tax errors and inaccurate payments. In the area of exploitation of labour, knowledge of the extent of the problem is lacking, which is due to the challenges in assessing the extent of the unknown crime figure.

The Delegation's initial assessment of the extent is that work-related crime is a serious problem for society that may involve substantial sums. Although we have not had an opportunity to carry out a quantitative estimate at this stage, the existing statistical indicators and the empirical results of previous studies indicate that work-related crime is likely to affect a large number of individuals and companies in Sweden. However, it is important to emphasise that any assessment of the extent of work-related crime will always be associated with a large degree of uncertainty.

A need for continued work

Empirical data is needed to estimate the full extent of work-related crime. There is therefore a need for continued work in some areas that are relevant to this remit. This work will involve accessing empirical data to judge the extent of work-related crime regarding the welfare system and taxes. It will also involve studying how monitoring data from multi-agency inspections can be applied in assessing the extent of work-related crime and how indicators can be used, in addition to control data and relevant statistics, to provide a better picture of the extent and development of work-related crime over time.

The Norwegian strategy for combatting work-related crime

The Delegation has studied the Norwegian strategy for combatting work-related crime, with a particular focus on the multi-agency co-operation within the so called "working life crime centres" (*A-krim-center*). The Delegation finds that there are a number of working methods and interventions in Norwegian efforts to combat work-related crime which are interesting and could be relevant to Sweden.

Governance and monitoring the work against work-related crime

In the view of the Delegation, one successful measure in Norway's work to combat work-related crime has been clear and consistent governance on the part of the Norwegian Government and the leadership of the respective agencies. There is a common perception of the problem and the issue has been made a clear political priority by the Government and the leadership of the respective agencies. Combatting work-related crime has been high on the political agenda in Norway. The efforts have regularly been evaluated and the need for new actions has been discussed. The appropriation letters issued to government agencies contain similar wording and the agencies have drawn up a joint model for management by objectives, management by results and organisational management.

The Delegation finds that clearer and more long-term governance of the government agencies should be considered in Sweden, for example through identical wording in the instructions issued to the respective agency. In the view of the Delegation, regularly following up on the work with actors concerned can further contribute to gaining a shared picture of the problem and of the actions that need to be taken to tackle work-related crime.

Exchange of information between agencies

In the view of the Delegation, one of the greatest challenges in fighting work-related crime in Norway concerns the ability of government agencies to exchange information. Taking steps at an early stage to ensure that information can be exchanged successfully has been highlighted as being an important element in Sweden's efforts to tackle work-related crime, if government agencies are to be best placed to carry out their supervisory role efficiently.

The Delegation assesses that the multi-agency efforts to combat work-related crime in Sweden could be more effective and more accurate were there better opportunities to exchange information. In Sweden, the Government has tasked an inquiry with analysing the information sharing needs that the agencies concerned have if they are to work together and monitor workplaces more effectively to combat work-related fraud, breaches of regulations and crime, and how such exchange of information could be regulated. The Dele-

gation finds that this ongoing work on this issue should be tackled with all due haste to ensure that the agencies are best equipped to carry out effective controls in order to combat work-related crime.

Other particularly interesting initiatives and approaches

The Delegation considers that there are a number of additional initiatives and approaches in Norway that are interesting from a Swedish perspective and that Sweden could learn from. The Delegation especially wishes to highlight efforts in Norway on information to vulnerable employees, knowledge boosting and preventive initiatives to fight work-related crime, and further development of cooperation between government agencies.

In the view of the Delegation, the experiences of the work-related crime centres in Norway have generally been positive. However, the Delegation's impression is that it is crucial that the authorities, in their regular activities outside the centres, have sufficient resources and capacity to tackle the cases generated by the centres. The Delegation judges that the Norwegian model of multi-agency management by objectives, management by results and organisational management seems to be well developed and there are lessons to be learned from it.

However, the Delegation considers that there are grounds to postpone further assessments of what Sweden should learn from the Norwegian strategy for combatting work-related crime, partly in the light of an ongoing evaluation of multi-agency cooperation in Norway, which will be completed by the end of 2022.

1 Delegationens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Delegationens arbete styrs av kommittédirektiv som finns i bilaga 1 och 2. Sammanfattningsvis har delegationens uppdrag för denna delredovisning varit dels att redovisa en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning, dels att undersöka och dra lärdom av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge. Vad gäller Norge har delegationen särskilt fokuserat på arbetet med och insatserna inom den uppdaterade nationella strategin mot arbetslivskriminalitet och myndighetssamverkan inom ramen för så kallade a-krimcenter. Enligt direktiven ska delegationen vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige.

Regeringen beslutade den 10 februari 2022 om tilläggsdirektiv enligt vilka utredningstiden för uppdraget att utarbeta en definition av arbetslivskriminaliteten i Sverige förkortades med redovisning senast den 31 mars 2022. Delegationen inkluderar även slutsatserna från promemorian om definitionen av arbetslivskriminalitet i detta delbetänkande.

1.2 Delegationens arbete

Delegationens ledamöter hade ett första möte i oktober 2021 och har därefter haft ytterligare fem möten. Höstterminen 2021 ägnades huvudsakligen åt planering och rekrytering till kansliet. Kansliet inledde sitt arbete i sak successivt från januari 2022.

Ett första möte med experter och sakkunniga ägde rum den 25 februari 2022 och sammanlagt har fyra möten hållits med expert- och sak-

kunniggruppen. Delegationen har utöver det haft löpande kontakter med experter och sakkunniga.

Delegationen har haft två möten med företrädare för arbetsmarknadens parter från Arbetsgivarverket, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner och Tjänstemännens centralorganisation (TCO). Delegationen har utöver det haft löpande kontakter med representanter från ovan nämnda organisationer.

Delegationen har även haft möten med bland andra företrädare för Socialdemokraterna och Moderaterna i riksdagens arbetsmarknadsutskott, Arbetsmiljöverket, Botkyrka kommun, Brottsförebyggande rådet (Brå), Byggmarknadskommissionen, Centrum för Papperslösa, LO, Malmö kommun, Polismyndigheten, Riksrevisionen, Skatteverket, Statskontoret, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), TCO och Veidekke. Delegationen har även deltagit i rundabordsamtal om offentlig upphandling.

Delegationen har även haft möten med andra för området relevanta utredningar, såsom 2021 års bidragsbrottsutredning (Dir. 2021:39), Utredningen om de regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet (Dir. 2021:81), Trygghetsberedningen (Dir. 2020:32) och utredningen med uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442).

Från Norge har delegationen haft möten med bland annat företrädare för arbetsmarknadens parter (Landsorganisasjonen i Norge och Näringslivets Hovedorganisasjon), myndigheter (Arbeidstilsynet, Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter [NTAES], Politiet och Økokrim), tjänstemän från Arbeids- og inkluderingsdepartementet samt politiker från Arbeiderpartiet och Høyre. Delegationen har även gjort studiebesök på A-krimcentret i Oslo, Service-senter for utenlandske arbeidstakere (SUA) i Oslo, NTAES och Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i sex kapitel. Kapitel 1 behandlar delegationens uppdrag och arbete. I kapitel 2 ges det en bakgrund till arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige. I kapitel 3 finns delegationens

förslag till definition av arbetslivskriminalitet och de resonemang som ligger bakom definitionens utformning. I kapitel 4 görs en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning i Sverige. I kapitel 5 beskrivs den norska strategin mot arbetslivskriminalitet. I kapitlet finns även delegationens bedömningar om vad Sverige kan lära av det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet. Kapitel 6 innehåller en konsekvensbeskrivning av förslaget till en definition av arbetslivskriminalitet.

2 Arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige

2.1 Inledning

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

Det har saknats en vedertagen definition av arbetslivskriminalitet i Sverige. Delegationens förslag till definition presenteras i kapitel 3. Arbetslivskriminalitet kan på ett övergripande plan sägas syfta på brott och regelöverträdelser som sker i arbetslivet. Arbetslivskriminalitet har i olika sammanhang använts som benämning för en bred flora av regelbrott och överträdelser. De lagar och regler som bryts utgör inte en samlad grupp i någon annan mening, och är inte samlade under en enskild myndighet eller i ett sammanhållet regelverk.¹ I delegationens direktiv beskrivs arbetslivskriminalitet på bland annat följande sätt.²

Området arbetslivskriminalitet omfattar flera olika typer av regelöverträdelser. Det kan exempelvis handla om brott mot lagstiftning som rör arbetsmiljö och skatter eller otillåtet utnyttjande av arbetsmarknadspolitiska insatser och välfärdsförmåner. Det kan också handla om penningtvätt och bedrägerier, arbete utan arbetstillstånd samt utnyttjande av arbetskraft genom människoexploatering och människohandel. En del av arbetslivskriminaliteten utgörs av välfärdsbrott, som är ett samlingsbegrepp för brott som riktas mot välfärdssystemen.

¹ Ds 2021:1, s. 17.

² Dir. 2021:74 och bil. 1.

Arbetslivskriminalitet leder till negativa konsekvenser för arbetstagare, företag, samhället och statsfinanserna och kan dessutom vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet. Arbetstagare riskerar ofta osäkra arbetsvillkor, lägre löner och allvarliga kränkningar av sina rättigheter. Företag som följer reglerna riskerar att konkurreras ut av oseriösa aktörer. Samhället och statsfinanserna riskerar allvarliga budgetkonsekvenser genom minskade intäkter via skatter och sociala avgifter. Aktörer som bedriver arbetslivskriminalitet kombinerar ofta regelöverträdelser inom flera områden. Samverkan och erfarenhetsutbyte är i dessa fall av central betydelse som grund för samhällets insatser för att stoppa dem.

De aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet kännetecknas av att de medvetet bryter mot bestämmelser för att sänka sina arbetskraftskostnader och därmed vinna konkurrensfördelar framför företag som följer lagar och avtal. Arbetslivskriminalitet handlar inte om att arbetsgivare vid något enstaka tillfälle gör något mindre fel.

Vissa branscher har identifierats som särskilda riskbranscher när det gäller arbetslivskriminalitet. Dessa är bygg-, restaurang-, transport- och städbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster, jord- och skogsbruk, kroppsvårdsbranschen, bilvård och avfallshantering.³

Många bedömer att arbetslivskriminalitet är ett växande samhällsproblem.⁴ En särskild trend som observerats under senare år är också bidragsrelaterad brottslighet kopplad till pandemirelaterade ersättningar.⁵ Arbetslivskriminalitet som får fäste i ett samhälle riskerar att skada tilltron till samhällets funktioner och förmågor och på så sätt undergräva samhällsstrukturen.

I detta kapitel beskrivs, på ett övergripande plan, arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige. Det ges en kort överblick över myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet, huvudsakligen som bakgrund till de närmare bedömningar som görs av delegationen i detta delbetänkande rörande lärdomar från den norska strategin mot arbetslivskriminalitet (kapitel 5). Delegationen vill dock lyfta fram att det för närvarande pågår ett arbete rörande utveckling av myndigheternas samverkan i Sverige och att beskrivningen av bland annat organisationen och strukturen för samverkan är en nulägesbild som kan komma att förändras. Det finns också ett flertal andra initiativ som har vidtagits som kan sägas bidra till att bekämpa arbetslivs-

³ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 27 f.

⁴ Se t.ex. Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 4, och Ds 2021:1, s. 31.

⁵ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 11.

kriminalitet i Sverige som tas upp i kapitlet. Ambitionen i detta kapitel är inte att uttömmande beskriva dessa.

2.2 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminalitet som begrepp användes i regeringens budgetproposition för första gången 2021 och i myndigheternas regleringsbrev för samma år. Satsningarna i nämnda budgetproposition var dock en fortsättning på ett arbete som pågått under ett antal år. Regeringen gav i december 2017 i uppdrag åt åtta myndigheter att under 2018–2020 utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.⁶ Uppdraget gavs till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Arbetsmiljöverket hade redan innan, tillsammans med flera andra myndigheter, under ett antal år arbetat med och haft flera regeringsuppdrag i syfte att motverka osund konkurrens.

Regeringsuppdraget 2018–2020 följdes av ett uppdrag till samma myndigheter om att under 2021 samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan.⁷ Regeringen beslutade i februari 2022 om ett nytt uppdrag om att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan (se närmare om detta under avsnitt 2.2.2).⁸

Det myndighetsgemensamma arbetet handlar kortfattat om att myndigheterna gemensamt gör oanmälda kontroller där det finns risk att arbetslivskriminalitet förekommer. Genom att samarbeta kan myndigheterna dra nytta av varandras befogenheter, kunskaper och information, vilket ger större effekt. Varje myndighet genomför kontroller utifrån sina respektive ansvarsområden. Arbetsförmedlingen gör kontroller inför, under och efter beslut vid till exempel beslut om anställningsstöd till arbetsgivare. Arbetsmiljöverket kontrollerar att arbetsgivaren följer regler om arbetsmiljö, arbetstider och utstationering av arbetstagare från annat land till Sverige. Eko-

⁶ Regeringsbeslut A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.

⁷ Regeringsbeslut A2021/00085.

⁸ Regeringsbeslut A2022/00333.

brottsmyndigheten utreder ekonomisk brottslighet som upptäcks vid kontrollerna. Försäkringskassan utreder och kontrollerar rätten till olika bidrag och ersättningar inom socialförsäkringssystemet. Jämställdhetsmyndigheten bidrar med kompetens inom människoexploatering och människohandel, bland annat genom att stödja offer för människohandel. Migrationsverket kontrollerar om personer har rätt att arbeta i Sverige och om arbetsgivare uppfyller kraven för att anställa utländsk arbetskraft. Polismyndigheten kontrollerar bland annat att utländska arbetstagare har arbetstillstånd och att de har rätt att vistas i landet. Skatteverket kontrollerar bland annat personalliggare som de som arbetar i verksamheten ska vara inskrivna i.⁹

Samverkan sker enligt gemensamt beslutade kriterier riktade mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Dessa kriterier är att samverkan ska gälla:

- företag inom riskmiljöer
- allvarliga och identifierade företeelser
- misstanke om pågående felaktigheter som direkt eller indirekt rör arbetskraften
- kontroll och tillsyn som vid samverkan ger ett väsentligt mervärde hos en eller flera myndigheter.¹⁰

Utifrån myndigheternas gemensamma riskvärdering är risken för arbetslivskriminalitet som ger samhällsskada störst i branscherna bygg, restaurang, transport, städning, vård, omsorg och sociala tjänster.

Totalt har myndigheterna utfört över 6 000 gemensamma kontroller sedan 2018. Arbetsmiljöverket uppger i sin årsredovisning för 2021 att drygt 2 000 av de planerade fysiska inspektionerna som genomfördes under 2021 var myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet.¹¹ Kontroller gjordes bland annat inom bygg-, transport- och städbranschen. Utöver de myndighetsgemensamma kontrollerna som genomfördes inom ramen för regeringsuppdraget deltog Arbetsmiljöverket under 2021 i drygt 110 gemensamma kontroller efter förfrågan från andra myndigheter utanför regeringsuppdraget.¹²

⁹ www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetslivskriminalitet. Hämtad 2022-05-27.

¹⁰ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 5.

¹¹ Arbetsmiljöverket (2022b), s. 12.

¹² Arbetsmiljöverket (2022b), s. 19.

I sammanhanget bör nämnas att såväl de myndigheter som har fått ett särskilt regeringsuppdrag att samverka mot arbetslivskriminalitet, som vissa andra myndigheter och även kommuner, var och en också inom ramen för sin kärnverksamhet arbetar på olika sätt med att motverka arbetslivskriminalitet.

Arbetsmarknadens parter ingår inte direkt i den myndighetsgemensamma samverkan mot arbetslivskriminalitet. De har dock en betydande roll även i det sammanhanget. Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter i syfte att utveckla former för att ta tillvara deras kunskap och erfarenheter. Att sådant samråd sker framgår också av de lägesrapporter som myndigheterna tagit fram. I sammanhanget bör även lyftas fram att arbetsmarknadens parter också arbetar aktivt mot arbetslivskriminalitet och osund konkurrens på flera olika sätt.¹³

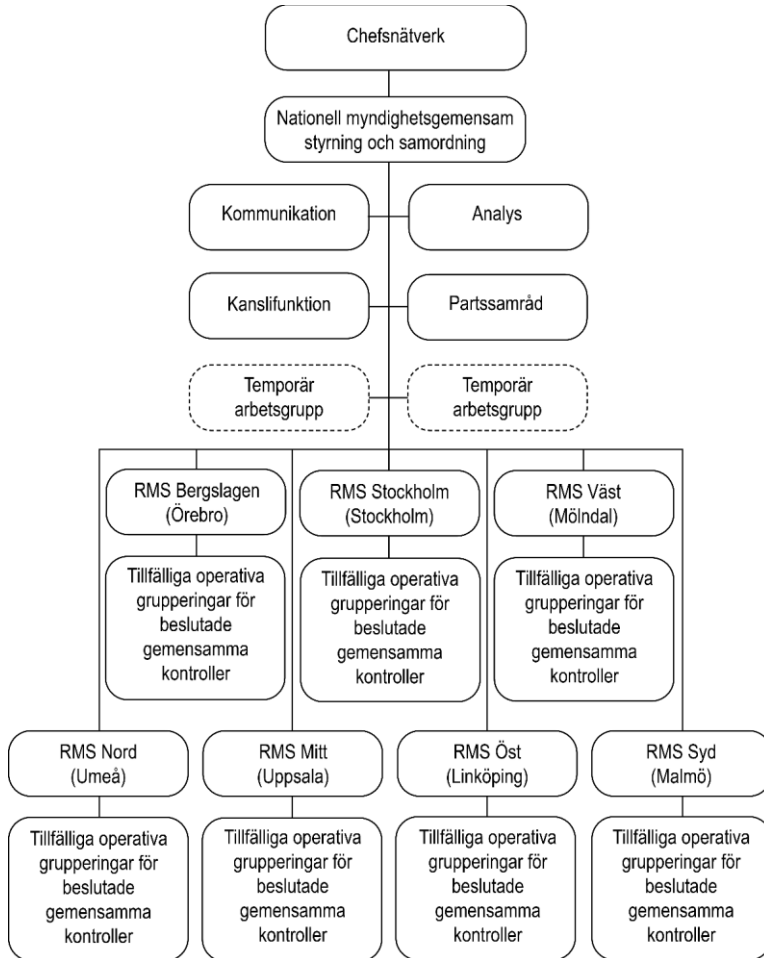
2.2.1 Föreslagen organisation och struktur för samverkan

Arbetsmiljöverket inkom, i samråd med övriga myndigheter som myndigheten samverkar med gällande arbetslivskriminalitet, i juni 2021 med ett förslag på hur en varaktig samverkan kan organiseras.¹⁴ Nedan följer en beskrivning av myndigheternas förslag om hur en varaktig myndighetssamverkan kan organiseras, tillsammans med en skiss över organisation och struktur (figur 2.1).

¹³ Som exempel kan nämnas det arbete som utförts av Bygghandelskommissionen, Fair Play Bygg och FairPlay Städ.

¹⁴ Arbetsmiljöverket (2021b).

Figur 2.1 Myndighetsgemensamt förslag om hur en varaktig myndighetssamverkan kan organiseras



Anm. RMS betyder regional samverkansgrupp.

Källa: Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a).

Enligt förslaget om hur en varaktig myndighetssamverkan kan organiseras består chefsnätverket av chefer från respektive myndighet med särskilt ansvar för att driva regeringsuppdraget framåt. Nätverket träffas regelbundet eller vid behov.

Samordningsgruppen (i bilden ovan kallad Nationell myndighetsgemensam styrning och samordning) ansvarar för att leda samverkan och hantera frågor som förs in från deltagande myndigheter eller

kansliet och i förekommande fall från regeringen. Gruppen föreslås ha regelbundna avstämningar med de myndigheter som samverkar mot den organiserade brottsligheten, den så kallade OB-satsningen (se närmare om denna nedan under avsnitt 2.5).

Kommunikationsgruppen ansvarar för att planera, genomföra och följa upp intern och extern kommunikation. Gruppen föreslås också ha regelbundna avstämningar med kommunikationsgruppen inom OB-satsningen samt andra för uppdraget relevanta aktörer.

Analysgruppen ansvarar för att följa, analysera och bygga upp kunskap. Gruppen föreslås ha regelbundna avstämningar med de regionala samverkansgrupperna (RMS) angående tips, anmälningar och andra signaler om fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, samt med OB-satsningen och andra för uppdraget relevanta aktörer.

Kanslifunktionen ansvarar för att 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.

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.

Samordningsgruppen utser vid behov temporära arbetsgrupper för att bereda eller omhänderta specifika frågeställningar eller nya uppdrag, exempelvis metodstöd, utbildningsfrågor och liknande. Grupperna sätts samman utifrån uppdragens karaktär och omfattning.

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.

De regionala samverkansgrupperna är sju till antalet för att följa polisens regionala organisation för OB-satsningen. Grupperna föreslås ha löpande avstämningar med de regionala grupperna inom OB-satsningen och samarbeta i de fall det är juridiskt möjligt och för uppdraget motiverat.

I återrapporteringen av regeringsuppdraget från 2021 beskrivs 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 själva avgöra omfattningen av sin medverkan. En annan central utgångspunkt är att beslut fattas av dem som enligt respektive myndighets arbetsordning har beslutsmandat. Detta medför att vissa frågor behöver beredas hos den eller de som har mandat i frågan innan beslut fattas.

Myndigheternas roller och uppgifter följer de som framgår av respektive myndighets instruktion och regleringsbrev. Samtliga myndigheter har representation i de fasta grupperna, förutom i kanslifunktionen, och deltar aktivt i gruppernas arbete, exempelvis i analysarbetet där varje myndighet utifrån sina förutsättningar bearbetar och lämnar information. Ett undantag är Ekobrottsmyndigheten som enligt sin bedömning av roll och uppgift inte anser sig ha något att tillföra i de regionala samverkansgruppernas arbete.

De myndigheter som har kontrollverksamhet i fält, främst Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket, deltar normalt vid de myndighetsgemensamma kontrollerna. Vid de regelbundna mötena i de regionala samverkansgrupperna utbyts därefter den information som får utbytas med de myndigheter som utför kontroller på annat sätt än genom fältkontroller för vidare åtgärder.

Myndigheterna har även tagit fram ett förslag för en ny struktur och ett nytt arbetssätt för att underlätta inhämtande, sammanställning och lagring av myndigheternas uppgifter. Förslaget innefattar en informationsöverföring från de samverkande myndigheterna till Arbetsmiljöverket. Uppgifterna hanteras enligt förslaget i en databas, vilken Arbetsmiljöverket är tänkt att förvalta.¹⁵

2.2.2 Uppdrag om att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktigt myndighetssamverkan

I februari 2022 beslutade regeringen om ett nytt uppdrag till de åtta myndigheter som tidigare deltagit i myndighetssamverkan samt Åklagarmyndigheten att under 2022–2023 samverka för att motverka

¹⁵ Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 5.

arbetslivskriminalitet.¹⁶ I uppdraget anges att Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket under 2022 ska påbörja inrättandet av regionala center mot arbetslivskriminalitet till vilka övriga samverkande myndigheter ska ansluta sig successivt, dock senast i slutet av 2023. I uppdraget ingår att, utifrån respektive myndighets uppgift och förutsättningar:

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

¹⁶ Regeringsbeslut A2022/00333.

- Vidareutveckla samrådet med arbetsmarknadens parter såväl regionalt som nationellt.
- Samordna arbetet med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, och med övrig myndighetssamverkan då det är möjligt.
- Säkerställa att utvecklade metoder och arbetssätt tillvaratas i respektive myndighets ordinarie verksamhet, så att myndighetssamverkan fungerar effektivt och varaktigt.

Av regeringsuppdraget framgår att de regionala centren ska fungera som nav för myndigheterna avseende planering, genomförande och uppföljning av gemensamma aktiviteter, med fokus på myndighetsgemensamma kontroller.¹⁷ Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket ska senast den 30 juni 2022 inrätta minst två regionala center mot arbetslivskriminalitet, varav minst ett i en storstadsregion. Totalt ska sju center vara inrättade inom ramen för uppdraget. Övriga center ska inrättas så snart som möjligt, dock senast vid utgången av 2023. Myndigheterna ska dock kunna delta i centrens verksamhet redan från start. Myndigheternas deltagande vid centren behöver utformas med beaktande av respektive myndighets uppgift och förutsättningar. De regionala centren ska inrättas med beaktande av befintliga regelverk för hur information får utbytas mellan de nio myndigheterna. För att myndigheterna ska kunna bedriva en effektiv samverkan vid centren ingår det i uppdraget att ta fram ett behovsanpassat metodstöd för samarbetet och informationsutbyte mellan samtliga myndigheter som ingår i samverkan. Det utvecklade metodstödet ska säkerställa att den information som finns hos de nio myndigheterna nyttjas på ett bättre sätt än i dag och att det informationsutbyte som i dag är möjligt används i större omfattning. Redan etablerade metoder för samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna ska, i den mån det är möjligt och lämpligt, nyttjas i framtagandet av metodstödet, till exempel de som finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Arbetsmiljöverket ska fortsatt samordna arbetet och uppdraget finansieras genom särskilt avsatta medel i statsbudgeten.

Regeringen lyfter fram att myndigheternas kontrollverksamhet är avgörande för att upprätthålla skyddet för arbetstagare och för att rättvisa konkurrensförhållanden ska kunna råda. Den är också bety-

¹⁷ Regeringsbeslut A2022/00333, s. 3.

delsefull för att motverka organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet. Regionala center mot arbetslivskriminalitet kan, enligt regeringen, möjliggöra att arbetet med gemensamma kontroller kan ges en varaktig struktur och stärkas, då möjligheterna till gemensam planering, utförande och uppföljning av kontroller förbättras. Regeringen lyfter vidare fram att en förstärkt regional närvaro i arbetet mot arbetslivskriminalitet kan möjliggöra förbättrade kontakter med regionala aktörer, så som företag, kommuner och lokala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, och kan bidra till ökad synlighet av myndigheternas arbete.¹⁸

I kapitel 5 redogörs närmare för den norska motsvarigheten till de regionala centren, så kallade a-krimcenter, och erfarenheterna från dessa.

2.3 Utvärderingar och analyser av myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

2.3.1 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet

Regeringen uppdrog i början av 2020 åt en utredare att biträda Arbetsmarknadsdepartementet med att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet samt utifrån resultatet av den genomförda analysen lämna eventuella förslag på insatser inom området (Ds 2021:1).

Utredaren föreslog bland annat att de åtta myndigheter som deltagit dittills i samverkan även fortsättningsvis styrs till arbete mot arbetslivskriminalitet i samverkan, med sikte på etablerandet av en varaktig samverkan som sker med tydligare utgångspunkt i myndigheternas respektive förutsättningar och uppdrag. Utredaren lyfte fram att det behövs en struktur där vissa myndigheter har uttryckligt uppdrag att planera och genomföra kontroller medan andra har en kunskapsstödjande roll. Detta torde göra medverkan mer anpassad till respektive myndighets styrkor. Utredaren föreslog vidare att Arbetsmiljöverket bör ha som uppgift i instruktionen att samordna arbetet inom samverkan. Samordningen bör också stärkas genom etablerandet av ett kansli, med kompetens från flera av myndigheterna,

¹⁸ Regeringsbeslut A2022/00333, s. 6.

som bland annat kan ansvara för utbildning, gemensamma rutiner och återrapportering. Myndigheterna bör vidare ges förutsättningar och uppdrag att utveckla uppföljningen av arbetet och dess resultat. Uppföljningen bör utformas på ett sätt som kan bidra till att öka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige generellt. Utredaren föreslog även ett skyndsamt tillsättande av en utredning rörande informationsöverföring mellan myndigheter samt tillsättandet av en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet.

2.3.2 Följeforskningsuppdrag om myndighetsgemensam kontroll

År 2020 presenterades slutrapporten avseende ett forskningsuppdrag om den myndighetsgemensamma samverkan för att motverka regelöverträdelse, fusk och brottlighet i arbetslivet.¹⁹ Syftet med uppdraget var att genom följeforskning undersöka hur samverkan fungerade i de regionala samverkansgrupperna och hur den metodmässigt kan utvecklas. I rapporten drogs bland annat slutsatserna att arbetet mot osund konkurrens har ökat samverkan mellan myndigheter, men att sekretessregler medför hinder för att utbyta information. I rapporten drogs vidare slutsatsen att sekretessfrågan behöver lösas på nationell nivå, och då med särskilt fokus på faktorer som insamling av data inför tillslag, delande av information under tillslag samt på att tillgodose behov som kan stärka effekterna av tillslag.

2.3.3 Utvärdering av regeringens arbetsmiljöstrategi 2016–2020

Regeringens strategier för arbetsmiljöpolitiken pekar ut en riktning för arbetet inom arbetsmiljöområdet under femårsperioder. Statskontoret har genomfört en utvärdering av regeringens arbetsmiljöstrategi för 2016–2020,²⁰ där även myndighetssamverkan berörs.²¹ Inom ramen för utvärderingen genomfördes en fallstudie av arbetet mot osund konkurrens i syfte att bland annat undersöka hur samverkan mellan myndigheter har fungerat. Statskontoret bedömde

¹⁹ Vänje och Ottosson (2020).

²⁰ Skr. 2015/16:80.

²¹ Statskontoret (2020).

bland annat att strategin har bidragit till ökad samverkan mellan myndigheter, men att sekretessregler medför hinder för att utbyta information.

2.4 Regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025

I regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 är en arbetsmarknad utan brott och fusk ett av delmålen. I arbetsmiljöstrategin anges att området arbetslivskriminalitet till exempel omfattar överträdelser av arbetsmiljöregelverket, men också överträdelser av skattelagstiftningen och viss välfärdsbrottslighet. Där anges att arbetslivskriminalitet också kan handla om penningtvätt, bedrägerier, arbete utan arbetstillstånd, människoexploatering och människohandel samt att arbetstagare ofta riskerar osäkra arbetsvillkor, låga löner, allvarliga kränkningar av sina rättigheter och minskat skydd enligt arbetsrätts- och socialskyddslagstiftningen.²²

2.5 Samverkan mot organiserad brottslighet

I sammanhanget är det även viktigt att lyfta annan relevant myndighetssamverkan. Sedan 2009 samverkar på uppdrag av regeringen tolv svenska myndigheter med underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen i en satsning mot den organiserade brottsligheten.²³ Myndigheterna som ingår i samverkan är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Ytterligare nio myndigheter ingår som nätverksmyndigheter: Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Transportstyrelsen samt Länsstyrelsen i Stockholms län som samordnar övriga länsstyrelser i satsningen.

De myndigheter som samverkar mot organiserad brottslighet uppger i sin redovisning av arbetet för 2021 att en brottstyp som blivit

²² Skr. 2020/21:92.

²³ Regeringsbeslut Ju2015/09350/PO. Jfr även 8 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

mycket vanligare i underrättelseverksamheten under 2021 är människoexploateringen, främst i samband med arbetslivskriminalitet.²⁴

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

Som framgår ovan har regeringen nyligen fattat beslut om ett uppdrag om samverkan mot arbetslivskriminalitet till nio myndigheter. Enligt uppdraget ska samlokalisering ske vid de regionala underrättelsecentren som redan finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Myndigheterna ska samordna arbetet med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, och med övrig myndighetssamverkan då det är möjligt.

2.6 Andra relevanta utredningar och rapporter

Det finns ett flertal utredningar som har lämnat förslag som kan motverka arbetslivskriminalitet och även ett antal pågående utredningar som har beröringspunkter med delegationens arbete. Det har också under senare tid lämnats flera rapporter som är av intresse för de frågor som delegationen arbetar med. Nedan nämns några av dessa utredningar och rapporter. Genomgången gör inte anspråk på att vara fullständig.

2.6.1 En myndighet för utbetalningskontroll med mera

I betänkandet Kontroll för ökad tilltro²⁵ 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 myndigheternas kontrollarbete. Det behövs därför gemensamma strukturer som kan motverka sådant missbruk. Det krävs långsiktighet, kontinuitet och ett sammanhållet kontrollarbete för välfärdssystemen som helhet. I betänkandet föreslås att det ska

²⁴ Polismyndigheten m.fl. (2022), s. 36.

²⁵ SOU 2020:35.

inrättas en särskild myndighet som ska verka för att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av välfärdssystemen.

I mars 2022 beslutade regeringen att en särskild utredare ska lämna förslag och vidta nödvändiga åtgärder i syfte att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten. Denna myndighet ska bland annat förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska även ansvara för att genomföra utbetalningar av förmåner och stöd från de anslutna statliga välfärdssystemen, samt utbetalningar från skattekontot hos Skatteverket, genom ett system med transaktionskonto. Utredaren ska bland annat föreslå hur Utbetalningsmyndighetens instruktion och regleringsbrev ska utformas, bemanna myndigheten, och vidta de ytterligare åtgärder som krävs för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2024.²⁶

2.6.2 Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden tillsattes år 2015. Utredningen fick i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet.²⁷ Syftet var att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag. Utredningen identifierade ett antal riskfaktorer i såväl de utsatta välfärdssystemen som vid bekämpandet av brott mot dessa system samt lämnade flera åtgärdsförslag.²⁸ Utredningen lämnade bland annat följande förslag:

- En ny enhet för utredning av bidragsbrott ska inrättas hos Försäkringskassan och mål om brott mot bidragsbrottslagen (2007:612) ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten.
- Regeringen bör utreda frågan om en samordnad statlig utbetalningsfunktion.

²⁶ Dir. 2022:8.

²⁷ Dir. 2015:96.

²⁸ SOU 2017:37.

- Regeringen bör se över förutsättningarna att minska antalet utfärdare av ID-handlingar och koncentrera ansvaret till en myndighet. Transportstyrelsen får i uppdrag att se över rutiner vid utlämnande av körkort.
- Myndigheternas möjligheter till informationsutbyte utökas.
- Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ges möjlighet att göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt.
- Ett folkbokföringsbrott införs.
- Uppgiften att utbetala lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket.
- Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen får utökade möjligheter att inhämta uppgifter från andra aktörer om juridiska personer.
- Straffet för grovt bidragsbrott skärps till max 6 år och bidragsbrottslagen utvidgas till att också omfatta utbetalningar till bland andra juridiska personer.
- Betalning för arbete som berättigar till rot- och rutavdrag ska ha gjorts med spårbart betalningsmedel. Detsamma gäller för vissa stöd som utbetalas av Arbetsförmedlingen.

2.6.3 Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Regeringen tillsatte 2016 Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, den så kallade KUT-delegationen.²⁹ Delegationen hade i uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Uppdraget var att bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. En del av uppdraget var att genomföra omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från system där det finns väsentliga risker för fel och att redovisa orsakerna till felen, samt att göra en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. I detta ingick också att föreslå en modell som

²⁹ Dir. 2016:60.

möjliggör återkommande omfattningsbedömningar. Mot bakgrund av de kartläggningar som gjordes av delegationen föreslogs ett stort antal åtgärder i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar, både på kort och på lång sikt, med en förstärkning av statsfinanserna som följd.³⁰ Förslagen syftade bland annat till att samordna och tydliggöra styrning och uppföljning av arbetet med felaktiga utbetalningar. Delegationen föreslog vidare att ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen bildas och att omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar kontinuerligt följs upp.

2.6.4 Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering med mera

Frågor om arbetskraftsinvandring har flera beröringspunkter med arbetslivskriminalitet. Utredningen om arbetskraftsinvandring hade bland annat i uppdrag att kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk.³¹ I utredningens slutbetänkande behandlas arbetslivskriminalitet och arbetet mot arbetslivskriminalitet i betydande omfattning.³² Utredningen lämnade ett antal förslag där bland annat följande kan nämnas:

- I betänkandet görs bedömningen att det är viktigt att den samverkan mellan berörda myndigheter som påbörjats får fortsätta medel och mandat att verka även framöver.
- I betänkandet görs bedömningen att frågan om informationsutbyte och eventuella sekretesshinder mellan myndigheter ska utredas vidare och utredaren hänvisar till pågående initiativ rörande detta.
- I betänkandet framgår att det saknas lättillgänglig och samlad information om arbetskraftsinvandras rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden. Enligt utredaren borde sådan information framför allt finnas hos Arbetsmiljöverket, Migrationsverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten. De tre sistnämnda myndigheterna saknar också enligt utredaren lättillgängliga kontaktvägar om man vill tipsa om missförhållanden på

³⁰ SOU 2019:59.

³¹ SOU 2021:88.

³² Se SOU 2021:88, bl.a. s. 75 f. och 188 f.

arbetsplatsen eller avseende arbetsgivaren. Utredaren föreslår här att regeringen ger i uppdrag åt dessa myndigheter att ta fram sådan nödvändig information.

- I betänkandet föreslås att det ska slås fast i utlänningslagen att ett arbetstillstånd hos en arbetsgivare som blivit påförd vissa sanktioner eller dömts för vissa brott får vägras. Migrationsverket får därmed möjlighet att kontrollera arbetsgivaren i belastningsregistret och hos Skatteverket.
- Utredaren föreslår att hyran för en bostad som tillhandahålls av arbetsgivaren inte får stå i missförhållande till lönen eller boendets standard och att krav ställs på boendets skick. Om arbetsgivaren inte uppfyller kraven föreslås att en avgift ska betalas. Det föreslås också att Migrationsverket ges möjlighet att vid vite förelägga arbetsgivare att lämna information om arbetstagarens boendeförhållanden.
- I betänkandet diskuteras frågan om ett eventuellt förbud mot arbetskraftsinvandring inom personlig assistans. Enligt utredaren riskerar ett sådant förbud att leda till att kriminella aktörer som vill utnyttja systemet byter bransch. Utredaren föreslår i stället 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 på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter hos arbetsgivaren.
- Utredaren föreslår en ny straffrättslig bestämmelse med den innebörden att den som exploaterar en utlänning i arbetet under uppenbart orimliga villkor ska kunna dömas för exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Till skillnad mot människohandel och människoexploatering förutsätter straffbarhet enligt förslaget inte att den som begår brottet ska ha använt några otillbörliga medel så som att till exempel utnyttja arbetstagarens situation eller tvinga eller vilseleda arbetstagaren.
- Utredaren föreslår även en ny straffrättslig bestämmelse med den innebörden 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 ersätt-

ning 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.

2.6.5 Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot arbetskraftsexploatering. Granskningen har redovisats i rapporten Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade.³³ Riksrevisionen bedömde att de statliga insatserna för att motverka exploatering av arbetskraft har brister som främst beror på att regeringen inte har gett de berörda myndigheterna mandat och tydliga uppdrag och lämnade vissa rekommendationer till regeringen.

Regeringen överlämnade med anledning av Riksrevisionens rapport en skrivelse till riksdagen den 8 april 2021. I skrivelsen redovisar regeringen vidtagna åtgärder som bland annat omfattar en pågående översyn av delar av det relevanta regelverket, höjda ambitioner för samverkan mot arbetslivskriminalitet och uppdrag till myndigheterna att återkomma med förslag på hur en varaktig samverkan kan organiseras.³⁴

2.6.6 Bygghandelskommissionen

Bygghandelskommissionen 2020 tillsattes av branschorganisationer, arbetstagarorganisationer, företag med flera inom byggbranschen. Kommissionen har haft i uppdrag att kartlägga och föreslå åtgärder för att komma till rätta med olagliga och på andra sätt ohederliga upplägg som syftar till att skaffa sig konkurrensfördelar genom att utnyttja arbetstagarare och lura det allmänna. Kommissionen lämnade i januari 2022 sin slutrapport där det bland annat konstaterades stora brister med återkommande exempel på företag som inte betalar skatt, arbetstagarare som lever under miserabla förhållanden och att den likvärdiga konkurrensen sätts ur spel.³⁵

³³ Riksrevisionen (2020).

³⁴ Skr. 2020/21:169.

³⁵ Bygghandelskommissionen (2022).

I slutrapporten lämnas ett flertal förslag på åtgärder som riktar sig till regering och riksdag, myndigheter och företag, arbetsgivarorganisationer, fackliga organisationer och andra berörda organisationer. Förslagen berör områdena utländsk arbetskraft, offentlig upphandling, branschens kontroll, byggtjänster i hushållen samt förslag för att upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet. Bland dessa kan till exempel nämnas förslag om att införa en särskild lag om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter när de enligt regeringsbeslut samverkar mot arbetslivskriminalitet och förslag om att bryta sekretessen på företagens skattekonton. Kommissionen föreslår vidare skärpta regler vid arbetskraftsinvandring och sanktionsavgift för företag som inte tillämpar de anställningsvillkor som varit en förutsättning för beviljat arbetstillstånd. Byggmarknadskommissionen föreslår även att det straffrättsliga skyddet mot människoexploatering stärks och att det genom en ny bestämmelse i brottsbalken blir straffbart för arbetsgivare att träffa avtal med arbetstagare om återbetalning eller kvittning av lön och andra ersättningar.

2.6.7 2021 års bidragsbrottsutredning

En särskild utredare ska göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.³⁶ Syftet är att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering för att därigenom minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i de ekonomiska förmåner och stöd som hanteras av myndigheterna. Utredningen ska bland annat ta ställning till om ansvar eller befogenheter ska flyttas över från en eller flera av de brottsutredande myndigheterna till de utbetalande myndigheterna eller om de utbetalande myndigheterna ska få en mer stödjande roll i förhållande till Polismyndighetens brottsutredningar. Utredningen ska också analysera för- och nackdelar med, och lämna förslag på, ett administrativt sanktionssystem för vissa bidragsbrott.

³⁶ Dir. 2021:39.

2.6.8 Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

För att stärka regeringens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen, bidragsbrott och arbetslivskriminalitet arbetar en utredare på Finansdepartementets uppdrag för närvarande med att utvärdera möjligheten till stärkt informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.³⁷

I utredningsuppdraget anges att arbetslivskriminalitet kan innefatta upplägg där företag används som brottsverktyg och arbetskraft exploateras. Vidare beskrivs arbetslivskriminalitet som bestående av flera komponenter – arbetskraftsexploatering, ekonomisk brottslighet, bidragsbrott, människohandel, brott mot utlänningslagen (2005:716) och brott mot arbetsmiljöregler. Där anges att arbetslivskriminalitet leder till osäkra arbetsvillkor, allvarliga kränkningar av arbetstagares rättigheter och snedvriden konkurrens, att den kan vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet och att den ofta kännetecknas av multikriminalitet genom att regelöverträdelser inom flera områden kombineras.

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket. Utredningen ska vidare utifrån översynen bedöma om det finns behov av ändrade regler för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar.

I januari 2022 överlämnades utredningens delrapport.³⁸ Den andra delen av uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2022.

2.6.9 Utredningen om de regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet

Regeringen beslutade i oktober 2021 att en särskild utredare ska utvärdera de regionala skyddsombudens verksamhet samt lämna förslag på hur de regionala skyddsombuden kan ges bättre förutsätt-

³⁷ Finansdepartementet, dnr Fi2021/02442.

³⁸ Finansdepartementet, dnr Fi2021/02991.

ningar att utföra sitt arbete. I utredningens uppdrag ingår att undersöka vilken roll regionala skyddsombud kan ha för att bidra till att motverka arbetslivskriminalitet och arbetskraftsexploatering och vid behov föreslå hur detta arbete kan underlättas.³⁹ Uppdraget ska redovisas senast den 19 augusti 2022. I kommittédirektiven beskrivs arbetslivskriminalitet som fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

³⁹ Dir. 2021:81.

3 En definition av arbetslivskriminalitet

Delegationens förslag till definition:

Arbetslivskriminalitet är kvalificerade förfaranden

- som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal, och
- som rör arbetslivet.

Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska särskilt beaktas om förfarandet

- innebär att arbetstagare utnyttjas,
- innebär att konkurrensen snedvrids,
- utförs i organiserad form eller systematiskt, eller
- är av allvarlig eller omfattande karaktär.

3.1 Inledning

Delegationen överlämnade den 31 mars 2022 promemorian En definition av arbetslivskriminalitet till regeringen. I detta kapitel redogörs för delegationens förslag till definition och de resonemang som ligger bakom definitionens utformning. Vidare ges ett antal exempel på förfaranden som ibland benämns arbetslivskriminalitet. Texten i detta kapitel motsvarar huvudsakligen vad som anförts i den tidigare promemorian. Vissa justeringar har gjorts i förtydligande syfte och för att anpassa texterna till presentationen i detta betänkande i övrigt.

3.2 Allmänt om begreppet arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminalitet kan på ett övergripande plan sägas syfta på brott och regelöverträdelser som sker i arbetslivet. Arbetslivskriminalitet har i olika sammanhang använts som benämning för en bred flora av regelbrott och överträdelser.

Det kan konstateras att begreppet arbetslivskriminalitet används på olika sätt i olika sammanhang och att det saknas en tydlig allmän bild av exakt vad begreppet innebär. Det kan också framstå som otydligt hur begreppet arbetslivskriminalitet skiljer sig från begrepp som välfärdsbrottslighet, ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet. De områden som dessa begrepp avser överlappar varandra i betydande utsträckning.

Det är alltså inte givet hur en definition av arbetslivskriminalitet bör utformas. Vid utformningen av en definition är det av intresse hur begreppet använts tidigare. I kapitel 2 redogörs för arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige och där framkommer hur begreppet arbetslivskriminalitet har använts i vissa olika sammanhang. I avsnitt 3.2.2 ges en översiktlig beskrivning av hur begreppet har använts i Sverige, som bakgrund till de resonemang som ligger bakom utformningen av definitionen. Genomgången gör inte anspråk på att vara fullständig. Först ges en kort internationell utblick.

3.2.1 En kort internationell utblick

Begreppet arbetslivskriminalitet i Norge

Begreppet arbetslivskriminalitet kan sägas ha sitt ursprung i Norge. Den norska regeringen tog 2015 fram en strategi mot arbetslivskriminalitet, som reviderades senast 2021. Denna strategi beskrivs mer utförligt i kapitel 5.

I strategin återfinns en definition som anger att ”Arbeidslivskriminalitet innebærer 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.”¹ Detta kan fritt översättas till handlingar som bryter mot norska lagar om lön och arbetsförhållanden, social trygghet, skatter och avgifter, ofta utförda på ett organiserat sätt,

¹ Norges regering (2021).

som utnyttjar anställda eller snedvrider konkurrensen och undergräver samhällsstrukturen.

Det anges vidare att arbetslivskriminalitet innebär olika former av kriminalitet som begås i vinstsyfte på bekostnad av anställdas arbetsvillkor och rättigheter, skatteunderlaget och välfärdssystemet. Där konstateras bland annat också att arbetslivskriminalitet omfattar ett antal typer av brott och aktörer och att ett utmärkande drag är inslaget av multikriminalitet. Vidare följer på definitionen en lista på överträdelser där det anges att arbetslivskriminalitet kännetecknas av ett eller flera av dessa element. Exempelvis nämns överträdelse av skatteregler, fusk mot trygghetssystem, grova bokföringsbrott, grova brott mot arbetsmiljöregler och utnyttjande av arbetstagare i strid mot lag och avtal.

Det kan i sammanhanget noteras att den norska arbetsmarknadsmodellen skiljer sig från den svenska på vissa sätt som kan ha betydelse vid bedömningen av i vilken mån den norska definitionen bör vara en utgångspunkt vid framtagande av en svensk definition. I Norge förekommer viss allmängiltigförklaring av kollektivavtal, något som inte förekommer i Sverige. Den norska arbetsmarknadsmodellen behandlas mer utförligt i avsnitt 5.2.

Andra nordiska länder och EU

Såvitt delegationen känner till används inte begreppet arbetslivskriminalitet på ett någorlunda etablerat sätt i något annat land än Norge och Sverige. Det är dock givetvis så att man i många länder och inom ramen för internationellt samarbete på olika sätt arbetar mot liknande utmaningar som i Sverige, även om andra beteckningar och indelningar används där. Följande exempel kan nämnas.

Den finska regeringen har beslutat en strategi och ett åtgärdsprogram för att bekämpa vad som kallas för grå ekonomi.² Syftet med strategin för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är att främja en sund konkurrens mellan företagen och en rättvis arbetsmarknad, att förebygga grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, att trygga verksamhetsförutsättningarna för myndigheter som bekämpar grå ekonomi och ekonomisk brottslighet samt att utveckla

² Finlands regering (2020).

bekämpningen av och myndighetssamarbetet mot grå ekonomi och ekonomisk brottslighet.

Grå ekonomi beskrivs som verksamhet som medför att lagstadgade skyldigheter försummas för att undvika betalning av skatt, lagstadgade pensions-, olycksfalls- eller arbetslöshetsförsäkringspremier eller avgifter som tullen tar ut eller för att få en återbetalning på felaktiga grunder. Med grå ekonomi avses dessutom ofta verksamhet där andra lagstadgade skyldigheter försummas för att erhålla ekonomisk vinning.

I Danmark har det sedan en tid bedrivits ett arbete mot vad som kallas för social dumping. Det finns ingen definition av vad som avses med social dumping i Danmark men termen brukar användas för att beskriva situationer där utländsk arbetskraft har löner och villkor som är sämre än brukligt i Danmark och där de arbetar under dåliga arbetsförhållanden och arbetsgivaren inte betalar tillräckligt med skatt.³

Inom EU-samarbetet har det vidtagits många åtgärder som kan sägas ha samband med de frågor som ingår i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Inom EU-samarbetet används bland annat begreppet odeklarerat arbete. Med odeklarerat arbete avses betalda verksamheter som är lagliga i sig, men som inte har anmälts till myndigheterna.⁴ Det handlar bland annat om företagarkinkomst och löneinkomst som inte redovisas och kan även omfatta frågor om arbetsmiljö, arbetsrätt och social trygghet. Att bistå medlemsländerna i arbetet mot odeklarerat arbete är en av uppgifterna för Europeiska arbetsmyndigheten (ELA).⁵

3.2.2 Kort om hur begreppet arbetslivskriminalitet har använts i Sverige

Begreppet arbetslivskriminalitet är relativt nytt i Sverige, något som inte hindrar att arbete med att bekämpa fenomenet har pågått under ett antal år. Vad detta arbete består i utvecklas i kapitel 2. Där framgår också hur begreppet arbetslivskriminalitet har använts i vissa olika sammanhang. Nedan i detta avsnitt redogörs endast översiktligt för hur begreppet arbetslivskriminalitet har använts i Sverige

³ Carlsen m.fl. (2020), bilaga 1, s. 1.

⁴ Europeiska gemenskapens kommission (2007).

⁵ Se bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1149 av den 20 juni 2019 om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten, om ändring av förordningarna (EG) nr 883/2004, (EU) nr 492/2011 och (EU) 2016/589 och om upphävande av beslut (EU) 2016/344.

tidigare, som bakgrund till de resonemang som ligger bakom utformningen av definitionen.

Myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Begreppet arbetslivskriminalitet har i Sverige i vissa sammanhang använts för att beskriva arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, bland annat i budgetpropositionen för 2021.⁶ Begreppet användes också i Arbetsmiljöverkets regleringsbrev samma år. Där benämns berörd anslagspost Medel för arbete mot arbetslivskriminalitet.⁷

Även den utredare som under 2020 fick i uppdrag att bland annat analysera myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet använde begreppet arbetslivskriminalitet som ett samlingsbegrepp för fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.⁸ I promemorian definierades arbetslivskriminalitet som de typer av regelöverträdelser i arbetslivet som de samverkande myndigheterna ansvarar för att motverka. I promemorian framhålls att det inte är en definition som fungerar i alla tänkbara sammanhang.⁹ Vidare framhålls den norska definitionen av arbetslivskriminalitet som en möjlig utgångspunkt för en definition av begreppet i Sverige.¹⁰

Det kan nämnas att de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet i lägesrapporten för 2020 gjorde en distinktion mellan arbetslivskriminalitet och arbetsmarknadskriminalitet där arbetslivskriminalitet har fokus på individens utsatthet och arbetsmarknadskriminalitet har fokus på företagets eller branschens utsatthet.¹¹ Begreppet arbetsmarknadskriminalitet förekommer dock inte i myndigheternas lägesbild för 2021. Där synes arbetslivskriminalitet användas som ett samlingsbegrepp och omfatta även det som tidigare kallades för arbetsmarknadskriminalitet.¹²

⁶ Prop. 2020/21:1 utg.omr. 14 avsnitt 5.3.1.

⁷ Regeringsbeslut A2020/02645 och A2020/02632 (delvis).

⁸ Ds 2021:1, s. 13. Se vidare avsnitt 2.3.1.

⁹ Ds 2021:1, s. 18.

¹⁰ Ds 2021:1, s. 32.

¹¹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 10.

¹² Arbetsmiljöverket m.fl. (2022).

Byggmarknadskommissionen

I sammanhanget kan också nämnas Byggmarknadskommissionen, som hade i uppdrag att kartlägga och föreslå åtgärder för att komma till rätta med olagliga och på andra sätt ohederliga upplägg som syftar till att skaffa sig konkurrensfördelar genom att utnyttja arbetstagare och lura det allmänna. Kommissionen benämner detta arbetslivskriminalitet. Begreppet arbetslivskriminalitet används som ett överordnat begrepp för de aktiviteter som kartläggs i kommissionens rapport och som ska motarbetas.¹³

ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet (SOU 2021:86)

Begreppet arbetslivskriminalitet berörs också av Utredningen om ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet.¹⁴ Utredningens uppdrag var att utreda och ta ställning till om svensk rätt är förenlig med ILO:s konvention (nr 190) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet. Om svensk rätt inte skulle vara förenlig med konventionen skulle utredningen föreslå de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som krävs för ratificering av konventionen samt utarbeta nödvändiga författningsförslag. Utredningen gjorde bedömningen att svensk rätt är förenlig med konventionen.

Konventionen anger bland annat att medlemsstaterna ska erkänna myndigheternas viktiga roll när det gäller arbetstagare i den informella ekonomin (artikel 8 a). Utredningen hänvisar i denna del bland annat till regeringens arbetsmiljöstrategi och att det där anges att arbetslivskriminalitet ska utgöra ett av strategins fokusområden. Enligt utredningen får myndigheternas gemensamma arbete mot arbetslivskriminalitet anses innebära ett erkännande av myndigheternas viktiga roller vad gäller arbetstagare i den informella ekonomin. Begreppet arbetslivskriminalitet och dess innebörd får enligt utredningen anses ha en tillräcklig motsvarighet med konventionens begrepp informell ekonomi.¹⁵

¹³ Byggmarknadskommissionen (2022), s. 7 och 27.

¹⁴ SOU 2021:86.

¹⁵ SOU 2021:86, s. 153.

3.3 Exempel på förfaranden som ibland benämns arbetslivskriminalitet

3.3.1 Exempel på upplägg i andra källor

Det har i olika sammanhang lämnats exempel på hur det som benämns arbetslivskriminalitet kan gestalta sig. I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1) lämnas flera exempel.¹⁶ De samverkande myndigheterna har också lämnat sådana exempel i sina lägesrapporter.¹⁷ I Bygghandelskommissionens slutrapport 2022 och underlagsrapporter finns också exempel på det som kommissionen beskriver som arbetslivskriminella upplägg.¹⁸

3.3.2 Exempel på inslag i komplexa upplägg

Det finns en stor variation bland de upplägg och förfaranden som omnämns i samband med begreppet arbetslivskriminalitet. För att ge en orientering ges här några exempel på inslag som kan ingå i sådana upplägg.

Kännetecknande för området är att någon eller några använder en verksamhet, exempelvis ett företag eller en stiftelse, som brottsverktyg.¹⁹ Ett upplägg börjar ofta med att det tillskapas en verksamhet som ger sken av att vara seriös. En metod kan vara att ta över ett existerande företag som saknar anmärkningar.²⁰

När det finns en verksamhet på plats kan verksamhetsutövaren ingå affärsavtal. Det kan ske genom deltagande i upphandlingar eller på annat sätt.

I nästa steg kan företaget knyta till sig arbetstagare för att utföra det arbete som företaget har åtagit sig. Det kan vara fråga om personer i en utsatt position och som därför är lättare att utnyttja. Det kan vara så att aktören har kontakter i andra länder och får personer att komma till Sverige under löfte om anställning. I detta led kan det handla om grova fall av människohandel och människoexploatering.²¹

¹⁶ Ds 2021:1, s. 18 f.

¹⁷ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a) och Arbetsmiljöverket m.fl. (2022).

¹⁸ Bygghandelskommissionen (2022), s. 46 f., och Bygghandelskommissionen (2021a).

¹⁹ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 12 f.

²⁰ Se t.ex. Bygghandelskommissionen (2021a), s. 10.

²¹ Se t.ex. Bygghandelskommissionen (2021a), s. 11, SOU 2021:88, s. 167 f., och Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 20.

När det väl finns en verksamhet som har ingått affärsavtal och det finns personer som kan utföra arbete finns det flera sätt för aktören att bryta mot bestämmelser för att öka sina inkomster eller minska sina kostnader och på det sättet vinna konkurrensfördelar. Det kan handla om att arbetstagarna får lägre lön än vad de har rätt till eller att de tvingas betala tillbaka en del av lönen till arbetsgivaren. Det kan också vara så att arbetstagarna på andra sätt inte får de anställningsvillkor och arbetsförhållanden som de har rätt till enligt lag och avtal.²² Aktören kan minska sina kostnader genom att underlåta att se till att arbetsmiljön är säker och genom att inte följa bestämmelser om skatter och avgifter.²³

Vidare kan aktören få in medel genom att felaktigt använda sig av statliga stöd, till exempel arbetsmarknadspolitiska åtgärder.²⁴ Det kan också förekomma att det används felaktiga underlag som grund för utbetalningar av andra förmåner från trygghetssystemen, såsom föräldrapenning, sjukpenning eller arbetslöshetsersättning.²⁵ Det kan vara så att aktören tillgodogör sig de medel som betalas ut från det allmänna. Det kan också vara så att någon del tillfaller arbetstagaren. Det kan finnas en stor variation av situationer, där det i olika grad finns inslag av frivillighet men också inslag av utsatthet.

Inom ramen för uppläggen kan det också ingå olika former av ekonomisk brottslighet, såsom penningtvätt, bokföringsbrott med mera.

Det kan förekomma att företagen som används är relativt kortlivade och att det ingår i upplägget att företaget efter en tid försätts i konkurs. Det förekommer också att det betalas ut lönegaranti på felaktigt underlag.²⁶

En del av upplägget kan vara att det ska vara svårt att identifiera och få tag på den som verkligen ligger bakom och berikar sig på verksamheten. Olika metoder kan användas för att dölja kopplingar mellan företag och befattningshavare. Det rapporteras om att verksamheter flyttas från ett bolag eller organisationsnummer till ett annat i samband med att det finns misstankar om brott och krav på

²² Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 20 f., och SOU 2021:88, s. 169 f.

²³ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 20, och Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 25.

²⁴ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 16 f.

²⁵ Jfr t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 24 f., Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 16 f. och 21 f. och Ekobrottsmyndigheten (2020), s. 16.

²⁶ Se t.ex. Bygghandelskommissionen (2021a), s. 53 f., Bygghandelskommissionen (2020), Riksrevisionen (2022), Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 18, och Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 25.

återbetalningar.²⁷ Inte sällan används målvakter, det vill säga personer som anges som verkställande direktör eller styrelseledamot i ett företag utan att i övrigt ha något med företaget att göra. Ofta är målvakten en person som har en svår social situation och som tar uppdraget mot viss ersättning. Ibland vet målvakten inte ens om att han eller hon används på detta sätt. Ofta används också bulvaner och frontmän, ibland med falsk identitet, som är de som syns i stället för de verkliga huvudmännen.²⁸

I syfte att ge en ytterligare bakgrund och orientering görs i det följande – utan anspråk på fullständighet – en uppställning av vissa förfaranden och bestämmelser som ibland nämns i samband med arbetslivskriminalitet.

3.3.3 Anställningsvillkor och arbetsförhållanden

Den svenska arbetsmarknadsmodellen

Ett vanligt inslag i det som beskrivs som arbetslivskriminalitet är att arbetstagare inte har de arbetsförhållanden eller får de anställningsvillkor de har rätt till enligt lag och avtal.²⁹ Det finns därför anledning att översiktligt redogöra för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Ett kännetecknande drag för den svenska arbetsmarknadsmodellen är att den statliga inblandningen i frågor som rör villkoren på arbetsmarknaden ska vara begränsad och att arbetsmarknadens parter ska vara autonoma och ges förutsättningar att själva ansvara för löne- och andra anställningsvillkor. Tvister mellan arbetsmarknadens parter löses i första hand genom förhandling.

Arbetsmarknadens parter har i stor utsträckning möjlighet att göra avsteg genom kollektivavtal från flera av de grundläggande lagbestämmelser som finns på arbetsrättens område, till exempel lagen (1982:80) om anställningsskydd och semesterlagen (1977:480).

Någon lagstiftning om minimilön finns inte utan det är en fråga som arbetsmarknadens parter ansvarar för genom reglering i kollektivavtal. Något system för allmängiltigförklaring av kollektivavtal finns inte i Sverige, till skillnad från i till exempel Norge. Kollektivavtalen är i praktiken det dominerande instrumentet i Sverige för

²⁷ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 13.

²⁸ Se t.ex. Bygghandelskommissionen (2021a), s. 12 f.

²⁹ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 25 och 29 f., samt Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 26 f.

att tillförsäkra enskilda arbetstagare det skydd som de i många andra länder får genom lagstiftning.

Det kollektivavtalssystem som finns i Sverige förutsätter starka och ansvarstagande parter på arbetsmarknaden. Den svenska arbetsmarknadsmodellen kännetecknas också av starka, självständiga organisationer på arbetsmarknaden på både arbetsgivar- och arbetstagar-sidan. Både arbetsgivare och arbetstagare är i hög grad organiserade. Kollektivavtalens täckningsgrad är 90 procent.³⁰

Överträdelse av regler om arbetsmiljö och arbetstid

Det har i olika sammanhang rapporterats att det inom ramen för vad som benämns arbetslivskriminalitet förekommer överträdelser av arbetsmiljöregelverket i betydande utsträckning. Detsamma gäller regelverket om arbetstid.³¹

Bestämmelser om arbetsmiljö finns bland annat i arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och i Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS). Brott mot vissa bestämmelser i arbetsmiljöregelverket är belagda med straffansvar, andra med sanktionsavgifter.³² Bestämmelser om arbetstid finns bland annat i arbetstidslagen (1982:673).

Undersökningar visar vidare att många arbetsgivare upplever att man i vissa branscher tvingas bryta mot arbetsmiljö- och arbetstidsregler för att överleva.³³

3.3.4 Skatter och avgifter

Det finns en risk för att aktörer som är beredda att bryta mot regler för att vinna konkurrens fördelar också bryter mot regler om skatter och avgifter. Enligt de samverkande myndigheterna präglas de branscher där det finns stor risk för arbetslivskriminalitet av problem kopplade till skatteundandragande.³⁴ Kostnader för svart arbetskraft

³⁰ Medlingsinstitutet (2021), s. 10.

³¹ Se bl.a. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 25, Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 17 och 26 f., samt Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 13.

³² Regler om ansvar finns i 8 kap. 1–3 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160). Regler om sanktionsavgifter finns i 8 kap. 5–10 §§ arbetsmiljölagen. Se också 3 kap. 10 § brottsbalken.

³³ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 10.

³⁴ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 17.

döljs ibland med hjälp av osanna fakturor från fakturaskrivande företag.³⁵

För arbetstagarnas del kan svartarbete leda till sämre arbetsförhållanden, hälsorisker, sämre utvecklingsmöjligheter och ett otillräckligt socialt skydd. Genom svartarbete undandras också skatteintäkter. Vidare skaffar sig företagare som använder svartarbete konkurrensfördelar framför företag som inte gör det. De företag som använder svartarbete kan sätta lägre priser än de annars skulle kunna göra. Förekomsten av svartarbete inom en bransch kan ge upphov till osund konkurrens mellan företagen, som i sin tur kan leda till att andra företag också börjar använda svartarbete för att kunna konkurrera. Ju fler företag som använder sig av svartarbete desto svårare blir det för företag som vill göra rätt för sig och desto större blir risken för att den viljan urholkas. Svartarbete är ett allvarligt samhällsproblem.³⁶

3.3.5 Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen med mera

Arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet är områden som delvis överlappar varandra

En del av det som benämns arbetslivskriminalitet rör missbruk av välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skatte-subventionerade system. Det kan till exempel handla om att personer arbetar och samtidigt erhåller ersättning från exempelvis Försäkringskassan eller arbetslöshetsförsäkringen. Det finns ofta en problematik med falska arbetsgivar- och inkomstuppgifter som utgör grunden för storleken på ersättningen som betalas ut.³⁷

Begreppen arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet torde enligt delegationens mening i betydande delar överlappa varandra.

Nedan ges – utan anspråk på fullständighet – några exempel på områden som kan sägas höra till det svenska välfärdssystemet. Vidare ges en överblick över tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen (2007:612).

³⁵ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 25.

³⁶ Se bl.a. prop. 2017/18:82 s. 20 f.

³⁷ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 16 f., Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 24, och Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 16.

Socialförsäkringen

Socialförsäkringen omfattar i stort sett alla som bor eller arbetar i Sverige. Socialförsäkringen administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt av Skatteverket.³⁸

Den viktigaste lagen på socialförsäkringens område är socialförsäkringsbalken (2010:110). Socialförsäkringsbalken innehåller bestämmelser om familjeförmåner, förmåner vid sjukdom eller arbetsskada, särskilda förmåner vid funktionshinder, förmåner vid ålderdom, förmåner till efterlevande och bostadsstöd.

Enligt de samverkande myndigheterna är problematiken med bidragsbrott i personalintensiva branscher störst vad gäller bland annat sjukersättning, sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.³⁹

Arbetsmarknadspolitiska insatser och program

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Bestämmelser om de olika programmen och insatserna finns i ett flertal lagar och förordningar, exempelvis lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Det övergripande syftet med arbetsmarknadspolitiska insatser och program är att stärka individens förutsättningar att få och behålla ett arbete samt att stimulera och göra det möjligt för arbetsgivare att anställa arbetssökande som har svårt att få ett arbete. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser kan ha rätt till ersättning bland annat i form av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.⁴⁰

Subventionerade anställningar är arbetsmarknadspolitiska insatser som innebär att arbetsgivaren får kompensation för att anställa personer som av olika skäl har svårt att få arbete. Exempel på sådana insatser är särskilt anställningsstöd i form av introduktionsjobb eller extratjänst.⁴¹

³⁸ 2 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (2010:110).

³⁹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 21, och Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 24.

⁴⁰ Se förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁴¹ Förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

I sammanhanget bör också nämnas stödet för nystartsjobb, som syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa bland annat personer som har varit utan arbete en längre tid. Nystartsjobb är inte ett arbetsmarknadspolitiskt program utan en skattesubvention. Subventionen grundar sig på de arbetsgivaravgifter och den allmänna löneavgift för den anställde som arbetsgivaren ska betala.⁴²

Ett exempel på förfaranden som beskrivs av de samverkande myndigheterna är att företag anställer personer som påstås vara berättigade till olika subventioner och stöd. Det kan dock förhålla sig så att personerna inte befinner sig i landet eller att det är fråga om oriktiga identiteter.⁴³

Arbetslöshetsförsäkringen

Bestämmelser om rätt till ersättning vid arbetslöshet finns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassor är föreningar för vilkas bildande och verksamhet det finns närmare bestämmelser i lag.⁴⁴ Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar, varav den ena är en inkomstrelaterad försäkring som betalas ut till personer som är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Den andra delen, grundförsäkringen, betalas ut till personer som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa eller som inte har varit medlemmar tillräckligt länge för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning.

Missbruk av arbetslöshetsersättningen nämns av de samverkande myndigheterna som ett exempel på hur välfärdssystemen kan utnyttjas.⁴⁵

Den statliga lönegarantin

Statlig lönegaranti är ett skydd för arbetstagare som, något förenklat, innebär att staten, upp till ett visst belopp, svarar för betalning av vissa lönefordringar hos en arbetsgivare som har försatts i konkurs eller är föremål för företagsrekonstruktion. En arbetstagares rätt till lönegaranti regleras i lönegarantilagen (1992:497). Beslut om löne-

⁴² Förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

⁴³ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 17.

⁴⁴ Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

⁴⁵ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 18. Se också t.ex. Ekobrottsmyndigheten (2020), s. 16.

garanti fattas av konkursförvaltare, rekonstruktörer eller Kronofogdemyndigheten medan utbetalning av garantibelopp sköts av länsstyrelsen.

Bidragsbrottslagen

Bidragsbrottslagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån). Lagen gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).⁴⁶

För bidragsbrott döms den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt döms för grovt bidragsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.⁴⁷

3.3.6 Människohandel och människoexploatering

Människohandel och människoexploatering har i flera sammanhang pekats ut som de värsta formerna av arbetslivskriminalitet.⁴⁸ Det förekommer att det vid de myndighetsgemensamma kontrollerna framkommer misstankar om människohandel eller människoexploatering.⁴⁹

⁴⁶ 1 § bidragsbrottslagen (2007:612).

⁴⁷ 2–3 §§ bidragsbrottslagen (2007:612).

⁴⁸ Se t.ex. Ds 2021:1, s. 22.

⁴⁹ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 14, och Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 30.

Människohandel

Bestämmelsen som reglerar människohandel infördes i 4 kap. 1 a § brottsbalken år 2002 men har därefter reviderats ett antal gånger, senast 2018.⁵⁰ 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.⁵¹

Syftet med handlingen ska vara att exploatera personen antingen för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Den som begår en sådan gärning mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel har använts. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte har haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte har fyllt arton år. Straffet för människohandel är fängelse i lägst två och högst tio år. Är brottet mindre grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Människohandlaren agerar oftast i vinstsyfte, till exempel för att få ekonomisk vinning av andras tvångsarbete. Ofta är vidare offrets verkliga möjligheter att påverka sin situation beskurna, eller i vart fall framstår det på detta sätt för offret.⁵²

Människoexploatering

Brottet människoexploatering regleras i 4 kap. 1 b § brottsbalken och 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. Den som begår en sådan gärning mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om det inte har förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte

⁵⁰ Prop. 2017/18:123. En utförlig beskrivning av brottet människohandel finns i SOU 2021:88, s. 59 f.

⁵¹ SOU 2021:88, s. 59.

⁵² Bäcklund m.fl. (2021), kommentaren till 4 kap. 1 a § brottsbalken, och SOU 2021:88, s. 61.

har haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte har fyllt arton år. Straffet för människoexploatering är fängelse i högst fyra år. Är brottet grovt döms för grov människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år.

I förarbetena konstateras att ett antal myndigheter och andra aktörer i samhället har uppfattat att exploatering av utsatta personer i olika slags verksamheter har ökat under de senaste åren. De som drabbas är främst personer från andra länder, såväl inom som utanför EU, som av olika skäl har kommit till Sverige i hopp om att finna försörjning här. Många gånger handlar det om människor som i sina hemländer lever i svår fattigdom eller är utsatta för diskriminering. Problemen med exploatering är mer framträdande inom vissa områden än andra. Ett område där det särskilt har uppmärksammats problem med exploatering avser arbete, bland annat inom bygg-, städ-, restaurang- eller bärplockningsverksamhet samt inom jordbruket. Det kan till exempel handla om att personer arbetar för en synnerligen låg lön eller oavlönat, eller under orimligt långa arbetsdagar. Det kan även röra sig om arbete under olika former av tvång eller hot. Vidare kan det avse arbete där personers handlingsfrihet begränsas genom att deras identitetshandlingar beslagtas. Det förekommer också att personer genom skuldsättning försätts i ett beroendeförhållande till arbetsgivaren, till exempel genom utlån 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 oskäligen 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. Det finns även exempel på att arbetstagare har förmåtts betala arbetsgivaren stora summor för ett anställningserbjudande av sådant slag som en tredjelandsmedborgare i regel behöver för att beviljas arbetstillstånd i landet.⁵³

⁵³ Prop. 2017/18:123 s. 33.

3.3.7 Utländsk arbetskraft i Sverige

Arbete utan arbetstillstånd

Bestämmelser om arbetstillstånd finns i 6 kap. utlänningslagen (2005:716). Enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen får ett arbetstillstånd ges till en utlänning som erbjudits en anställning, om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig, och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

För att ett arbetstillstånd ska beviljas måste alltså det så kallade försörjningskravet i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen vara uppfyllt. 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 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka sina kostnader för bland annat boende och uppehälle.⁵⁴ Av praxis framgår att kravet på att utlänningen ska kunna försörja sig på anställningen innebär att inkomsten som huvudregel måste uppgå till ett visst schablonmässigt bestämt belopp. Migrationsverket har beräknat att det innebär att inkomsten som lägst måste uppgå till 13 000 kronor.⁵⁵

Bestämmelser om straff finns i 20 kap. utlänningslagen och där framgår bland annat följande. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning anställd döms till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år, om utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige, eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.⁵⁶

Vid de myndighetsgemensamma kontroller som genomförs för att motverka arbetslivskriminalitet förekommer det att det upptäcks utländsk arbetskraft utan arbetstillstånd.⁵⁷

I den kartläggning som Utredningen om arbetskraftsinvandring har gjort framgår att ett av huvudproblemen är att de tillstånd och de handlingar som visas upp är äkta men baseras på felaktiga uppgifter. Där framgår också att det förekommer att personen får betala arbetsgivaren för att få ett anställningserbjudande och att kostnaden

⁵⁴ Prop. 2007/08:147 s. 59.

⁵⁵ SOU 2021:88, s. 143 f.

⁵⁶ 20 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716).

⁵⁷ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 17 f. och 27, samt Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 14.

för tillståndet konstrueras som en skuld till arbetsgivaren som arbetstagaren ska betala tillbaka under sin vistelse.⁵⁸

Överträdelser av utstationeringsreglerna

Utstationeringsreglerna bygger i stor utsträckning på EU-direktiv⁵⁹ och anger, förenklat uttryckt, vilka arbets- och anställningsvillkor som ska tillämpas på arbetstagare när de tillfälligt arbetar i ett annat land inom ramen för en gränsöverskridande tjänsteutövning. Dessa villkor kallas ibland den hårda kärnan av villkor. I Sverige regleras utstationering främst i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, utstationeringslagen, och förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare. Utstationeringslagen innehåller bestämmelser om vilka villkor arbetstagare som utstationeras i Sverige ska garanteras. Där finns även bestämmelser bland annat om skyldigheter för en utstationerande arbetsgivare att tillhandahålla handlingar till en arbetstagarorganisation,⁶⁰ att anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket samt att utse en kontaktperson i Sverige och anmäla honom eller henne till Arbetsmiljöverket.⁶¹ Sanktionen vid överträdelse av bestämmelserna i utstationeringsregelverket är i vissa fall sanktionsavgift, i andra fall skadestånd.

Det förekommer att brott mot utstationeringsregelverket upptäcks i samband med myndighetsgemensamma kontroller.⁶²

⁵⁸ SOU 2021:88, s. 12 och 169 f.

⁵⁹ Se särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, ändrat genom direktiv (EU) 2018/957, samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).

⁶⁰ 22 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

⁶¹ 29 och 32 §§ lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

⁶² Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 13, och Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 18.

3.3.8 Ekonomisk brottslighet

Det kan förekomma att det inom ramen för vad som benämns arbetslivskriminella upplägg begås ekonomisk brottslighet av olika slag.⁶³

Bokföringsbrott

En aktör som begår brott mot skattereglerna gör sig ibland också skyldig till bokföringsbrott, till exempel genom att löner inte bokförs på ett korrekt sätt.⁶⁴

Bokföringsbrott regleras i 11 kap. 5 § brottsbalken och innebär att någon, uppsåtligen eller av oaktsamhet, åsidosätter sin bokföringskyldighet enligt bokföringslagen (1999:1078). Detta kan ske bland annat genom att personen underlåter att bokföra affärshändelser eller att bevara räkenskapsinformation eller lämnar oriktiga uppgifter i bokföringen. Åsidosättandet ska innebära att rörelsens förlopp, ekonomiska resultat eller ställning inte kan i huvudsak bedömas med ledning av bokföringen. Straffet för bokföringsbrott är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt döms för grovt bokföringsbrott till fängelse i högst sex månader och högst sex år.

Penningtvätt

Penningtvätt kan handla om att dölja medel som tjänats in genom brottslig verksamhet eller att dölja vilka personer som tjänat på sådan verksamhet. Vanliga förbrott till penningtvätt är bedrägerier och skattebrott. Det kan röra sig om allt från småskaliga aktiviteter till mer systematiserad verksamhet eller komplexa upplägg. Penningtvätt kan ofta också vara ett inslag i en mer organiserad brottslighet som kretsar kring till exempel narkotikahandel, människohandel eller koppleri.⁶⁵

Nationella bestämmelser som syftar till att förhindra penningtvätt finns bland annat i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. De centrala straffrättsliga reglerna rör

⁶³ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 4 och 17.

⁶⁴ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 4 och 17.

⁶⁵ SOU 2021:42, s. 57.

ande penningtvätt finns framför allt i en särskild lag, lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

Bedrägerier

I 9 kap. brottsbalken finns bestämmelser om bedrägeri och annan oredlighet. Enligt 9 kap. 1 § första stycket brottsbalken består brottet bedrägeri bland annat av att en person förmås, genom vilseledande, att göra eller inte göra något som innebär vinning för bedragaren och skada för den som vilseletts. Straffet för bedrägeri är fängelse i högst två år och vid grovt brott är straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Brottet bedrägeri skulle kunna aktualiseras till exempel om en arbetstagare vilseletts om lönens storlek och därmed förmåtts att 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 en person under förutsättning att denne arbetar under en period utan lön eller med lägre lön och det sedan visar sig att tillståndet inte ordnats eller att kostnaden för tillståndsprocessen var mycket lägre.⁶⁶

Ocker

Enligt 9 kap. 5 § första stycket brottsbalken består ocker bland annat av att en person utnyttjar någon annans trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroendeställning för att bereda sig en förmån som är oproportionerlig i förhållande till motprestationen eller där det inte finns någon motprestation alls. Detta ska göras inom ramen för ett avtal eller någon annan rättshandling. Straffet för ocker är böter eller fängelse i högst två år och vid grovt ocker är straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Brottet skulle exempelvis kunna aktualiseras om en arbetsöverenskommelse omfattar att arbetsgivaren ordnar mat och logi och denne sedan kräver oskäligen betalning för detta.⁶⁷

⁶⁶ SOU 2021:88, s. 65.

⁶⁷ SOU 2021:88, s. 66.

3.4 Hur ska en definition användas?

3.4.1 En definition bör kunna användas för att bedöma omfattningen av arbetslivskriminalitet

Vid framtagande av en definition av arbetslivskriminalitet är en central fråga hur definitionen ska användas. Uppdraget att utforma en definition var i delegationens ursprungliga uppdrag kopplat till uppdraget att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminalitet. Som framgår av delegationens direktiv finns det också ett behov av att kunna följa upp och analysera arbetslivskriminalitetens utveckling på ett sätt som möjliggör jämförelser över tid.

Enligt tilläggsdirektiv skulle delegationen presentera en definition av arbetslivskriminalitet redan i mars 2022, innan den inledande bedömningen av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige som görs i detta betänkande. Delegationen ska vidare i februari 2023 göra en bedömning av arbetslivskriminaliteten i Sverige i sin helhet. Det är i någon mån oklart vilket underlag delegationen slutligen kommer att ha tillgång till för att bedöma omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Det är i detta skede av arbetet viktigt att en definition inte begränsar det fortsatta arbetet med att bedöma omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige.

3.4.2 Definitionen bör inte försvåra för myndighetssamverkan

Det är viktigt att en definition inte försvårar eller begränsar det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet som finns i dag. Det kan finnas en risk att en definition som uppfattas som alltför snäv leder till att arbetet mattas av i de delar som inte omfattas av definitionen.

Det går dock enligt delegationen inte att utan vidare sätta likhetstecken mellan området för den samverkan som sker och den arbetslivskriminalitet som en definition ska fånga in. I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1) definierades arbetslivskriminalitet som de typer av regelöverträdelser i arbetslivet som de i samverkan ingående myndigheterna ansvarar för att motverka. Det anges att man utgår från de olika typer av regelöverträdelser som de aktuella myndigheterna ansvarar för att kontrollera

och beivra, och i viss mån också myndigheternas uppdrag i vidare mening.⁶⁸

Inom ramen för den tillsyn som respektive myndighet utför i samband med samverkan är det naturligt att det hanteras regelöverträdelser som ingår i myndighetens ansvarsområde, men som kanske inte har någon direkt koppling till arbetslivet. Det kan vidare tänkas finnas olika uppfattningar bland berörda myndigheter om vad som ingår i området för samverkan. Det är också naturligt att den faktiska samverkan av resursskäl inriktas på allvarigare former av arbetslivskriminalitet.

Arbetslivskriminalitet bör vidare kunna omfatta även överträdelser av regler som andra än de samverkande myndigheterna ansvarar för, exempelvis bidragsbrott som avser arbetslöshetsförsäkringen, som handhas av arbetslöshetskassorna. Det bör också beaktas att samverkan kan komma att utökas ytterligare om det skulle vara lämpligt utifrån hur arbetslivskriminaliteten och kunskapen om den utvecklas.

Mot denna bakgrund bör en definition av arbetslivskriminalitet inte direkt kopplas till vad som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet. Som utvecklas i avsnitt 3.7 är det dock viktigt att berörda aktörer i arbetet mot arbetslivskriminalitet arbetar brett och förebyggande även mot förfaranden som faller utanför definitionen av arbetslivskriminalitet.

3.4.3 En definition skulle kunna verka samlande i arbetet mot arbetslivskriminalitet

En ytterligare tänkbar effekt av en definition skulle kunna vara att en mer enhetlig terminologi används vid samtal, analys och forskning inom området. Det skulle kunna underlätta diskussioner om området arbetslivskriminalitet och om vilka åtgärder som bör vidtas för att komma till rätta med de problem som finns. På bland annat detta sätt skulle en definition kunna bidra till arbetet mot arbetslivskriminalitet i stort.

⁶⁸ Ds 2021:1, s. 17 f.

3.4.4 Bör definitionen kunna användas även i andra sammanhang?

Det är i nuläget oklart om definitionen bör användas även i något annat sammanhang än de nyss nämnda. Det är tänkbart att det senare kommer att uppstå andra behov av att ringa in vissa förfaranden på området. Det skulle till exempel kunna handla om att ringa in situationer där det finns behov av författningsändringar när det gäller myndigheters förutsättningar att utbyta information inom ramen för myndighetsgemensamma åtgärder mot arbetslivskriminalitet.

Den utredning som har tillsatts för att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte (Fi 2021:B) har i sin delrapportering i januari 2022 gjort bedömningen att det nuvarande regelverket för informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver ändras så att de kan utbyta uppgifter i större utsträckning och på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. Utredningen kommer i det fortsatta arbetet att bedöma vilka författningsändringar som bör genomföras.⁶⁹ Delegationen vill inte förekomma den bedömning som den utredningen ska göra.

3.5 Vissa utgångspunkter för utformningen av en definition

3.5.1 En definition bör vara bred

Delegationen har fått som första uppgift att formulera en definition av arbetslivskriminalitet. Arbetslivskriminalitet är ett komplext område och förståelsen av området är fortfarande i ett tidigt skede. Delegationen kommer inom ramen för sitt fortsatta arbete bland annat att arbeta för att förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och att uppskatta omfattningen av den.⁷⁰ Det är viktigt för delegationen att i detta skede inte föreslå en definition som försvårar för den myndighetsgemensamma samverkan som finns mot arbetslivskriminalitet. Det finns i detta skede inte något behov av att utforma en legaldefinition som exakt preciserar vilka förfaranden som ska anses utgöra arbetslivskriminalitet. Syftet är inte att den defini-

⁶⁹ Finansdepartementet, dnr Fi2021/02991.

⁷⁰ I kapitel 4 redovisas en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning. En uppskattning av omfattningen av arbetslivskriminalitet i Sverige i sin helhet ska redovisas senast den 24 februari 2023.

tion som delegationen föreslår ska användas för att avgöra om exempelvis ett visst företag har agerat arbetslivskriminellt och av det skälet ska få någon särskild sanktion eller liknande.

Mot denna bakgrund anser delegationen att en definition i detta skede bör vara bred och icke uttömmande. Det kan inte uteslutas att det inom ramen för delegationens fortsatta arbete kan finnas anledning att anpassa en definition av arbetslivskriminalitet utifrån de kunskaper och behov som kan uppkomma i framtiden.

3.5.2 Vem ska utföra handlingen?

Enligt delegationen är det en given utgångspunkt att arbetslivskriminalitet är handlingar utförda av en arbetsgivare, en verksamhetsutövare eller motsvarande. Ett förfarande bör som utgångspunkt inte vara att betrakta som arbetslivskriminalitet om en enskild arbetstagare gör sig skyldig till en regelöverträdelse, till exempel felaktigt tillgodogör sig allmänna förmåner, även om samhället givetvis bör lägga resurser på att upptäcka och lagföra även sådant olagligt beteende.

Som delegationen uppfattar saken kan det förekomma fall där verksamhetsutövaren är den som står bakom upplägget och i praktiken kontrollerar arbetstagaren på ett sådant sätt att verksamhetsutövaren är den som tillgodogör sig till exempel medel som felaktigt betalas ut från det allmänna till arbetstagaren. Så kan vara fallet när det är fråga om människohandel och liknande situationer. Det kan vidare förekomma att arbetstagaren också får behålla någon del av den vinning som förfarandet innebär. Det kan finnas en stor variation av situationer, där det i olika grad finns inslag av frivillighet men också inslag av utsatthet.

Det bör mot denna bakgrund inte i definitionen uteslutas att en arbetstagare är inblandad i förfarandet på något sätt. Huruvida en viss situation ska anses vara arbetslivskriminalitet eller inte bör kunna avgöras på ett tillfredsställande sätt vid den helhetsbedömning som behandlas i avsnitt 3.6.4.

3.5.3 Medvetna förfaranden

Det är enligt delegationens mening också en given utgångspunkt att arbetslivskriminalitet avser förfaranden som utförs av verksamhetsutövaren medvetet. Det bör enligt delegationens mening som utgångspunkt inte anses utgöra arbetslivskriminalitet om en regelöverträdelse sker på grund av ett förbiseende av någon som försöker följa regelverken.

Det kan visserligen finnas en gråzon mellan medvetna upplägg och situationer där till exempel ett utländskt företag upplever svårigheter att göra allt rätt enligt svenska regelverk.⁷¹ Det torde också kunna förekomma att utländska företag kommer till Sverige och helt underlåter att närmare sätta sig in i vilka bestämmelser som gäller och är likgiltiga för att vissa regelbrott kan förekomma. Det är i detta sammanhang värt att notera att okunnighet eller felaktig uppfattning om straffrätten normalt sett inte leder till ansvarsfrihet.⁷²

Enligt delegationen bör en definition inte innehålla ett kriterium att ett förfarande ska ske medvetet för att det ska vara fråga om arbetslivskriminalitet. En definition bör hållas så kort och koncentrerad som möjligt. Det är enligt delegationen tillräckligt att frågan om medvetenhet fångas upp av den helhetsbedömning som bör göras och som behandlas nedan i avsnitt 3.6.4.

3.5.4 Vinstsyfte

Enligt delegationens mening bör som utgångspunkt endast sådana överträdelser som sker i vinstsyfte anses utgöra arbetslivskriminalitet. Detta sammanhänger med att arbetslivskriminalitet ofta innebär att oseriösa aktörer bryter mot regler för att kunna tillhandahålla varor eller tjänster billigare, vilket snedvrider konkurrensen.

Ett sådant kriterium skulle dock inte fylla någon tillräcklig funktion, då de fall som träffas av definitionen i allmänhet torde ske i vinstsyfte. Det bör inte finnas med moment i definitionen som inte fyller någon funktion då det gör den mer svårtillämpad. Delegationen anser därför att det inte bör komma till direkt uttryck i definitionen att förfarandet ska ske i vinstsyfte.

⁷¹ Jfr t.ex. Bygghandelskommissionen (2022), s. 112 f.

⁷² Jfr 24 kap. 9 § brottsbalken och Bäcklund m.fl. (2021), kommentaren till den bestämmelsen.

3.6 Utformningen av definitionen

3.6.1 Allmänt om definitionens struktur – tre olika moment

Definitionen bör bestå av tre moment. Det första momentet är att avgöra vilka normöverträdelser som ska omfattas. Det andra momentet är att avgöra hur kopplingen till arbetslivet ska utformas. De två första momenten kan sägas utgöra den yttre ramen för vilka förfaranden som kan utgöra arbetslivskriminalitet. Det tredje momentet bör innehålla en helhetsbedömning där utrymme finns att beakta vissa omständigheter särskilt vid bedömningen av om något är arbetslivskriminalitet och på det sättet sortera bort förfaranden som inte bör kvalificera som arbetslivskriminalitet.

3.6.2 Överträdelser av författningar och avtal

Överträdelse av en handlingsnorm

För att det ska vara fråga om arbetslivskriminalitet bör det krävas att någon handlingsnorm överträds. Nedan behandlas frågan om vilka handlingsnormer som bör omfattas av en definition.

Definitionen bör även omfatta förfaranden som inte är kriminaliserade

Många förfaranden som enligt delegationen klart bör omfattas av en definition av arbetslivskriminalitet tillhör det kriminaliserade området, det vill säga de kan leda till en straffrättslig påföljd såsom exempelvis böter eller fängelse. Exempel på detta är människoexploatering, vissa former av människohandel, arbetsmiljöbrott, vissa bidragsbrott och skattebrott, vissa brott mot utlänningslagen och viss ekonomisk brottslighet.

En särskild fråga är om begreppet arbetslivskriminalitet ska omfatta endast förfaranden som är kriminaliserade, eller om även annat bör omfattas. Rent språkligt kan konstateras att begreppet kan uppfattas avse just straffbelagda förfaranden, alltså kriminalitet.

Det kan vidare konstateras att begreppet arbetslivskriminalitet i Sverige hittills har använts som ett samlingsbegrepp för ”fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet”, vilket tyder på att även

sådant som inte är kriminaliserat omfattats. På det sättet har begreppet använts inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet och på det sättet beskrivs det i promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1). Såvitt har framkommit har det inte inneburit några problem inom ramen för det samarbetet att begreppet även omfattar sådant som inte är kriminaliserat.

I redogörelsen i avsnitt 3.3 av exempel på sådant som ibland benämns arbetslivskriminalitet finns det också med sådant som inte är belagt med straff, exempelvis överträdelse av arbetsrättsliga lagar. Det är enligt delegationen angeläget att även överträdelser av sådana bestämmelser kan utgöra arbetslivskriminalitet, då de är viktiga för skyddet för arbetstagare och då de kan antas åsidosättas av arbetsgivare som vill vinna konkurrensfördelar genom olika regelöverträdelser. Det finns också starka skäl att omfatta brott mot avtal, vilket inte är straffbart, något som utvecklas nedan.

Sammantaget bör definitionen inte vara begränsad till straffbara förfaranden.

Överträdelse av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter

En definition bör alltså omfatta överträdelser även av lagar som inte innehåller några straffrättsliga påföljder. Även bestämmelser i förordning bör omfattas. Ibland finns även myndighetsföreskrifter inom ett område. Enligt delegationen bör även överträdelser av sådana myndighetsföreskrifter omfattas av en definition av arbetslivskriminalitet, exempelvis Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS).

Definitionen bör formuleras så att den omfattar förfaranden som strider mot författningar. Med författningar bör då avses detsamma som i 8 kap. regeringsformen, vilket omfattar lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter.⁷³

⁷³ Jfr 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

Överträdelse av avtalsvillkor

Bör avtalsbrott omfattas av definitionen?

En särskild fråga är om en definition av arbetslivskriminalitet ska omfatta överträdelse av avtalsvillkor. Mot att en definition också ska omfatta avtalsvillkor kan anses tala att sådana förfaranden befinner sig ganska långt från vad som i dag är kriminaliserat och därmed begreppet arbetslivskriminalitet i rent språklig mening. Avtalsbrott är en fråga mellan parterna. Om till exempel inte avtalad lön utbetalas uppstår en fordran som kan drivas in ytterst i domstol. Avtalsparterna har också möjlighet att träffa en förlikning och på så sätt lösa den tvist som avtalsbrottet orsakat.

För att även avtalsvillkor ska ingå talar dock att det är i avtal som viktiga villkor regleras för arbetstagarna. Särskilt gäller detta lön. Att en arbetsgivare inte betalar ut den lön som avtalats kan förekomma i de upplägg som bör omfattas av en definition och det är ett av de sätt på vilka arbetstagare kan utnyttjas genom sådana upplägg.⁷⁴

Brott mot kollektivavtal bör omfattas

Det kan konstateras att det inte sker någon myndighetskontroll av att avtalsvillkoren följs i Sverige. Till skillnad från till exempel Norge förekommer i Sverige inte heller någon allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Det är arbetsmarknadens parter som övervakar kollektivavtalens efterlevnad.

Arbetsmarknadens parter ingår inte direkt i den myndighetsgemensamma samverkan mot arbetslivskriminalitet. De har dock en betydande roll även i det sammanhanget. Arbetsmiljöverket ska samråda med arbetsmarknadens parter i syfte att utveckla former för att ta tillvara deras kunskap och erfarenheter.⁷⁵ Att sådant samråd sker framgår också av de lägesrapporter som myndigheterna tagit fram.⁷⁶ Arbetsmarknadens parter arbetar också aktivt mot arbetslivskriminalitet och osund konkurrens på flera olika sätt.⁷⁷

⁷⁴ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 29 f., och Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 13 och 29 f.

⁷⁵ Regeringsbeslut A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.

⁷⁶ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 4 och 11.

⁷⁷ Som exempel kan nämnas det arbete som utförts av Bygghandelskommissionen, Fair Play Bygg och FairPlay Stöd.

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 får vidare statsbidrag lämnas till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer för insatser som är inriktade på att främja kunskapsutbyte och samverkan mellan arbetsmarknadens parter och sådana myndigheter som gemensamt med andra myndigheter gör kontroller för att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.⁷⁸ Syftet med statsbidraget är att främja att arbetsmarknadens parter deltar i att utveckla metoder för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.⁷⁹

Att inte inbegripa överträdelse av kollektivavtal skulle riskera att göra definitionen alltför begränsad. Kollektivavtalen är i praktiken det dominerande instrumentet i Sverige för att tillförsäkra de enskilda arbetstagarna det skydd som de i många andra länder får genom lagstiftning. Mot denna bakgrund anser delegationen att även överträdelse av kollektivavtal bör omfattas av definitionen. Vad som är ett kollektivavtal framgår av 23 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Det bör understrykas att det förhållandet att brott mot kollektivavtal ingår i en definition av arbetslivskriminalitet inte innebär att det ska ske någon myndighetskontroll eller liknande av villkoren i kollektivavtalen. Någon ändring av den ordning som ligger till grund för den svenska arbetsmarknadsmodellen föreslås inte. En ordning där brott mot kollektivavtal ingår i definitionen illustrerar tvärtom den betydelse arbetsmarknadens parter har i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Brott mot enskilda anställningsavtal bör omfattas

Det skulle kunna argumenteras för att endast överträdelse av kollektivavtal men inte av enskilda anställningsavtal bör ingå i definitionen. Det är främst beträffande kollektivavtal som arbetsmarknadens

⁷⁸ 4 och 6 §§ 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.

⁷⁹ 1 § andra stycket 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.

parter har en särskild roll. För att även enskilda anställningsavtal bör omfattas talar dock att arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal kan höra till de utsatta grupperna och att ett av de sätt som de kan utnyttjas på kan vara att avtalad lön inte utbetalas. Delegationen anser därför att även överträdelser av villkor i enskilda anställningsavtal bör omfattas av definitionen.

Även andra avtal bör omfattas

Enligt delegationen finns det vidare skäl att låta definitionen omfatta även andra avtal än kollektivavtal och enskilda anställningsavtal. Även andra avtal kan ha betydelse för vilka arbets- och anställningsvillkor arbetstagare har rätt till, om än något indirekt. Enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska en upphandlande myndighet, om det är behövligt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid som arbetstagarna som ska utföra arbetet enligt kontraktet minst ska tillförsäkras. Myndigheten ska också kräva att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet uppfyller de villkor som har ställts på det sättet.⁸⁰ Även brott mot till exempel avtal där ett sådant åtagande kommer till uttryck bör enligt delegationen kunna omfattas av definitionen. Sådana förfaranden bör kunna röra arbetslivet, se vidare nedan i avsnitt 3.6.3.

Överträdelser av andra handlingsnormer bör inte omfattas av definitionen

En särskild fråga är om även överträdelser av andra handlingsnormer än författningar och avtal bör omfattas av definitionen. Det kan finnas flera exempel på förfaranden som upplevs som ohederliga och olämpliga och som det finns all anledning att motverka, även om de inte i sig strider mot någon handlingsnorm som har kommit till uttryck i en författning eller i något avtal.

I detta sammanhang finns det anledning att nämna det fallet att en lön som betalas ut är avtalsenlig men den avtalade lönen anses vara orimligt låg. Detta är som utgångspunkt inte ett avtalsbrott, efter-

⁸⁰ 17 kap. 2 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

som avtalet följs. Det kan dock finnas möjlighet att jämka avtalet med stöd av 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. I sådana fall kan det anses vara ett avtalsbrott att betala ut den låga lönen och förfarandet skulle då omfattas av förslaget till definition.

Att komma överens om dåliga villkor är inte heller som utgångspunkt otillåtet. Att exploatera en person i arbete under uppenbart orimliga villkor kan dock utgöra människoexploatering enligt 4 kap. 1 b § brottsbalken. Det kan också nämnas att Utredningen om arbetskraftsinvandring föreslagit en ny bestämmelse i utlänningslagen enligt vilken den som, i annat fall än som avses i vissa bestämmelser i brottsbalken, exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor kan dömas för exploatering av utländsk arbetskraft.⁸¹ Delegationen vill också i detta sammanhang framhålla vikten av att arbetsmarknadens parter i Sverige – oavsett utformningen av en definition av arbetslivskriminalitet – kommer överens om villkor på svensk arbetsmarknad, tecknar kollektivavtal och kontrollerar att avtalen efterlevs.

Sammantaget bör en definition inte omfatta överträdelser av andra handlingsnormer än sådana som kommer till uttryck i författningar eller avtal då det skulle innebära att definitionen blir alltför bred och svår att tillämpa. Delegationen vill dock understryka att det förhållandet att ett visst förfarande i dag inte strider mot någon författning och därför faller utanför definitionen inte är ett skäl mot att agera för att sådana förfaranden blir olagliga i framtiden, om det finns skäl för det. Det finns anledning att här också framhålla att ett framgångsrikt arbete mot arbetslivskriminalitet kan omfatta förebyggande och andra åtgärder även beträffande förfaranden som faller utanför definitionen, se vidare avsnitt 3.7.

3.6.3 Förfarandet ska röra arbetslivet

Det bör finnas en koppling till arbetslivet

Aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet gör sig ofta skyldiga till överträdelser också av regelverk som inte tar sikte enbart på arbetslivsfrågor i snäv mening. De kan göra sig skyldiga till exempelvis skattebrott, men skattebrott kan också omfatta förfaranden som inte har någon koppling till arbetslivet. De kan också göra sig skyl-

⁸¹ SOU 2021:88.

diga till brott rörande stödformer som i sig saknar koppling till arbetslivet, till exempel tandvårdsstöd. För att det ska vara fråga om arbetslivskriminalitet bör det dock krävas att förfarandet kan sägas ha en koppling till arbetslivet. Detta bör fångas in av en definition av arbetslivskriminalitet. En fråga att ta ställning till är hur detta bör ske.

Definitionen bör inte innehålla en lista på områden som utgör arbetslivskriminalitet

Ett sätt att uppnå en koppling till arbetslivet skulle kunna vara att i definitionen ange vilka områden eller förhållanden som bestämmelserna som överträds ska handla om. För en sådan ordning talar att det skulle vara enkelt att förstå vilka områden som utgör arbetslivskriminalitet. Delegationen föreslår dock inte en sådan ordning när det gäller utformningen av definitionen. Arbetslivskriminalitet är föränderlig till sin natur. Man får räkna med att det uppkommer nya tillvägagångssätt och metoder. Brottsligheten anpassas också till lagstiftningen och myndigheternas kontrollsystem genom att brister och luckor i dessa utnyttjas. Om risken för upptäckt ökar inom ett visst område får man räkna med att aktörerna försöker skapa nya upplägg där risken för upptäckt är mindre.⁸² Det är därmed inte lämpligt att definiera arbetslivskriminalitet utifrån en uttömmande katalog med regelöverträdelser.

Ännu ett skäl för att en definition bör vara icke uttömmande är att den bör kunna omfatta även överträdelser av regler som kan komma att införas i ett senare skede. Det får antas att nya bestämmelser kan komma att införas på nya områden för att på det mest effektiva sättet komma till rätta med arbetslivskriminaliteten. Det är inte önskvärt med en definition som behöver ändras varje gång så sker.

Ett alternativ vore att i definitionen ange ett antal exempel på områden som det ofta handlar om vid arbetslivskriminalitet, utan att listan är uttömmande. Man skulle exempelvis särskilt kunna nämna regelbrott som rör anställningsvillkor eller arbetsförhållanden, skatter eller avgifter, ersättningar från välfärdssystem eller utländsk arbetskraft i Sverige. Som ovan framkommit anser delegationen att det är olämpligt att låta en uttömmande lista definiera vad som är arbetslivskriminalitet. Att ange några exempel på områden tillför då inte

⁸² Dessa karaktärsdrag har arbetslivskriminalitet gemensamt med organiserad brottslighet, jfr prop. 2015/16:167 s. 19. Se även t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a), s. 14.

något särskiljande moment till en definition. En definition bör vara så kort som möjligt och bara innehålla nödvändiga moment. Mot denna bakgrund anser delegationen att definitionen inte bör ange några sakområden alls.

Förfarandet bör röra arbetslivet – direkt eller indirekt

Det är enligt delegationen lämpligast att i definitionen ange att förfarandet ska röra arbetslivet för att det ska kunna vara fråga om arbetslivskriminalitet. Exempelvis förfaranden som innebär brott mot bestämmelser, där det som ett nödvändigt moment ingår att någon är arbetstagar, får i allmänhet anses röra arbetslivet. Inte bara sådant som i snäv mening direkt rör arbetslivet bör omfattas. Även sådant som kan sägas indirekt röra arbetslivet bör kunna utgöra arbetslivskriminalitet. I det följande ges några exempel på vad som kan anses röra arbetslivet, direkt eller i vart fall indirekt.

Exempel på sådant som kan sägas röra arbetslivet

Anställningsvillkor och arbetsförhållanden

Ett centralt moment i den arbetslivskriminalitet som definitionen bör fånga in är att arbetstagar inte har de arbetsförhållanden eller får de anställningsvillkor de har rätt till enligt lag och avtal. Det kan handla om att arbetsgivaren inte betalar ut den lön arbetstagar har rätt till enligt kollektivavtal eller det enskilda anställningsavtalet. Det kan också handla om att bestämmelser om ledighet och semester inte följs. Det kan även vara så att arbetsgivaren underlåter att åtgärda olika brister i arbetsmiljön.⁸³ Sådana förfaranden får givetvis anses röra arbetslivet direkt.

⁸³ Se vidare avsnitt 3.3.3.

Människohandel och människoexploatering

Till de allvarligaste formerna av arbetslivskriminalitet tillhör människohandel där människor rekryteras och tvingas till exempelvis tvångsarbete eller exploateras genom till exempel vilseledande eller utnyttjande av personens beroendeställning eller skyddslöshet i arbete under uppenbart orimliga villkor. Mycket tyder på att exploatering av utsatta personer i olika slags verksamheter har ökat under de senaste åren. De som drabbas är främst personer från andra länder som av olika skäl har kommit till Sverige. Det händer att personernas handlingsfrihet begränsas till exempel genom att deras identitetshandlingar beslagtas. Sådana förfaranden får anses röra arbetslivet.⁸⁴

Skatter och avgifter

Det förekommer att aktörer som bryter mot bestämmelser i lagar och avtal för att vinna konkurrensfördelar också bryter mot bestämmelser om skatter och avgifter. Svartarbete är ett allvarligt samhällsproblem. Det drabbar arbetstagare genom sämre arbetsförhållanden, hälsorisker, sämre utvecklingsmöjligheter och ett otillräckligt socialt skydd. Det leder också till osund konkurrens och drabbar vidare det allmänna genom lägre skatteintäkter.⁸⁵ Svartarbete får anses röra arbetslivet och omfattas av definitionen.

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystem med mera

Det finns flera former av stöd, förmåner och andra ersättningar som kan missbrukas inom ramen för vad som bör rymmas inom en definition av arbetslivskriminalitet. Det kan finnas en problematik med falska arbetsgivar- och inkomstuppgifter som utgör grunden för storleken på ersättningen som betalas ut.⁸⁶

I många fall får missbruk av välfärdssystemen anses röra arbetslivet. Så bör vara fallet när det förhållandet att en person har eller inte har ett arbete är ett nödvändigt moment i bedömningen av om rätt till stödet eller förmånen föreligger.

⁸⁴ Se vidare avsnitt 3.3.6.

⁸⁵ Se vidare avsnitt 3.3.4.

⁸⁶ Se vidare avsnitt 3.3.5.

Bestämmelser och system som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete får anses direkt avse arbetslivet. Hit hör bland annat flera arbetsmarknadspolitiska insatser och program. Det kan handla om missbruk av till exempel aktivitetsstödet eller av stödet för nystartsjobb.

Även missbruk av förmåner som syftar till att ge stöd åt en person som har ett arbete, men tillfälligt inte kan arbeta, till exempel på grund av sjukdom eller föräldraskap, får anses röra arbetslivet. Exempel på detta är missbruk som rör sjukpenning eller föräldrapenning.

I sammanhanget kan också nämnas det missbruk som sker beträffande den statliga lönegarantin.⁸⁷ Lönegarantin innebär, något förenklat, ett skydd för arbetstagares löner vid arbetsgivarens konkurs. Även missbruk av lönegarantin får anses röra arbetslivet och kunna utgöra arbetslivskriminalitet.

Även missbruk av arbetslöshetsförsäkringen bör anses röra arbetslivet och omfattas av definitionen.

Bestämmelser om utländsk arbetskraft i Sverige

Det förekommer att arbetslivskriminella verksamhetsutövare använder sig av arbetskraft som inte har rätt att arbeta i Sverige. Att en aktör bryter mot bestämmelser om utländsk arbetskraft i Sverige bör i regel anses röra arbetslivet. Sådana förfaranden bör alltså omfattas av definitionen. Exempel på detta är bestämmelserna om arbetskraftsinvandring i utlänningslagen och reglerna i utstationeringslagen.⁸⁸

Ekonomisk brottslighet

Ekonomisk brottslighet såsom penningtvätt och bokföringsbrott kan inte i sig alltid anses röra arbetslivet. Det hindrar dock inte att sådana brottsliga gärningar i vissa fall kan anses utgöra förfaranden som rör arbetslivet, i vart fall indirekt. Så bör vara fallet när en aktör gör sig skyldig till ekonomisk brottslighet i samband med eller i förlängningen av förfaranden som rör annan arbetslivskriminalitet.

⁸⁷ Se t.ex. Byggnadsnäringskommissionen (2021a), s. 53 f., Byggnadsnäringskommissionen (2020) och Riksrevisionen (2022).

⁸⁸ Se vidare avsnitt 3.3.7.

Bokföringsbrott kan bestå i att inte bokföra löner och sociala avgifter med korrekt belopp. Ett sådant bokföringsbrott har sådant samband med svartarbete att det bör anses avse arbetslivet, i vart fall indirekt.

Förfaranden där någon vilseleds med löfte om arbetstillstånd om de arbetar under en period utan lön och liknande förfaranden, som skulle kunna utgöra bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken, får också anses röra arbetslivet.⁸⁹

Ett penningtvättsbrott kan vara en följdbrottslighet av arbetslivskriminalitet till exempel när det går ut på att dölja medel som tjänats in på sådana skattebrott eller bedrägerier som, enligt vad som ovan beskrivits, rör arbetslivet. Även penningtvättsbrottet bör då kunna anses vara arbetslivskriminalitet.⁹⁰

Sådant som inte rör arbetslivet bör inte omfattas

En aktör som bryter mot regler och avtal i arbetslivet för att vinna konkurrensfördelar kan också göra sig skyldig till andra otillåtna förfaranden, som inte rör arbetslivet. Som exempel kan nämnas att ett företag bryter mot affärsavtalet med ett annat företag genom att tillhandahålla en sämre tjänst eller vara än vad avtalet dem emellan kräver. Ett sådant förfarande kan visserligen leda till en osund konkurrens på den aktuella marknaden. Då förfarandet inte kan sägas röra arbetslivet, ens indirekt, bör sådana förfaranden dock inte omfattas av definitionen.

Inte heller missbruk av stöd och förmåner som inte ens indirekt kan sägas röra arbetslivet bör omfattas av definitionen. Exempel på sådant kan vara barnbidrag, som är ett generellt bidrag som utgår med fasta belopp per barn oavsett föräldrarnas inkomst.⁹¹

Detsamma gäller missbruk av det statliga tandvårdsstödet, det vill säga sådan ersättning som lämnas till vårdgivare för utförd tandvård enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. Det händer till exempel att en mer omfattande åtgärd än den som utförs rapporteras eller att åtgärden rapporteras utan att den utförts överhuvudtaget. Sådant missbruk, som kan ske i samförstånd mellan vårdgivare och patient, har enligt delegationen för svag koppling till arbetslivet för

⁸⁹ Se vidare avsnitt 3.3.8.

⁹⁰ Se vidare avsnitt 3.3.8.

⁹¹ 14–16 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110).

att utgöra arbetslivskriminalitet. En annan sak är givetvis att en aktör som missbrukar det statliga tandvårdsstödet också kan göra sig skyldig till arbetslivskriminalitet, om denne också bryter mot regler och avtal som rör arbetslivet.

3.6.4 Kvalificerade fall – enligt en helhetsbedömning

Som ovan behandlats bör det kunna vara fråga om arbetslivskriminalitet vid brott mot författningar och avtal som rör arbetslivet. Om definitionen endast innehöll dessa kriterier skulle det dock finnas en risk att förfaranden omfattas, som rimligen inte bör anses vara arbetslivskriminalitet. Som exempel kan nämnas enstaka mindre överträdelser av arbetsmiljöregelverket eller en enstaka mindre felaktig utbetalning av något stöd eller någon förmån. Enligt delegationen handlar dock arbetslivskriminalitet inte om att arbetsgivare vid något enstaka tillfälle gör något mindre fel. Det bör därför krävas att förfarandet är på något sätt kvalificerat för att det ska vara fråga om arbetslivskriminalitet.

I många fall av till exempel människoexploatering och liknande förfaranden råder det inte något tvivel om att förfarandet är kvalificerat och utgör arbetslivskriminalitet. Det finns dock en mycket stor variation på de förfaranden som enligt delegationen bör fångas upp av en definition. Det kan handla om en allvarlig överträdelse av ett regelverk. Det kan också handla om en kombination av flera överträdelser, vilka sammantagna utgör arbetslivskriminalitet.

Frågan om något utgör arbetslivskriminalitet bör avgöras efter en helhetsbedömning. Det är lämpligt att i definitionen peka ut vissa förhållanden som särskilt ska beaktas vid en sådan bedömning. Det kan ge bättre hjälp vid bedömningen.

De förhållanden som särskilt bör beaktas vid en helhetsbedömning är om förfarandet

- innebär att arbetstagare utnyttjas,
- innebär att konkurrensen snedvrids,
- utförs i organiserad form eller systematiskt, eller
- är av allvarlig eller omfattande karaktär.

Det bör inte finnas något krav på att en viss av eller alla dessa omständigheter ska föreligga. Om ingen av omständigheterna föreligger, eller om endast en av dem föreligger i obetydlig utsträckning, bör det inte vara fråga om arbetslivskriminalitet.

Det kan konstateras att dessa förhållanden kan vara delvis överlappande, vilket enligt delegationen inte hindrar att de lämpar sig väl för en helhetsbedömning.

Arbetstagare utnyttjas

Arbetslivskriminalitet innebär typiskt sett att arbetstagare utnyttjas på olika sätt och att de inte får de villkor och förhållanden de har rätt till enligt lag och avtal. Det är också en omständighet som enligt delegationen är särskilt allvarlig. Det kan också sägas vara en faktor som kännetecknar arbetslivskriminalitet i förhållande till annan allvarlig brottslighet, såsom organiserad brottslighet eller välfärdsbrottslighet, nämligen att arbetstagarnas utsatthet är i särskilt fokus.

Begreppet arbetstagare bör i detta sammanhang ges en vidsträckt tolkning. Givetvis omfattas personer som täcks av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet.⁹² Arbetstagarbegreppet är vidare av tvingande karaktär, vilket innebär att det saknar betydelse om parterna i avtalet kallat avtalet för ett uppdragsavtal, entreprenadavtal eller likande.⁹³ Det bör vidare också kunna vara arbetslivskriminalitet till exempel när ett förfarande riktas mot en person, som ännu inte är arbetstagare, vilket kan förekomma till exempel vid människohandel för tvångsarbete.

Även om arbetslivskriminalitet främst handlar om situationer där arbetstagare på något sätt utnyttjas kan det i vissa fall handla om personer som i någon mån är införstådda med upplägget. Det kan också vara så att arbetstagaren frivilligt har gått med på villkor och arbetsförhållanden som utifrån svenska förhållanden anses vara oacceptabla. Liknande frågor uppmärksammas särskilt av Utredningen om arbetskraftsinvandring, som också föreslår en ny straffbestämelse som träffar exploatering i arbete utan krav på användande av ett otillbörligt medel, såsom tvång, vilseledande eller utnyttjande av arbetstagarens situation.⁹⁴ Det kan sammanfattningsvis finnas fall av

⁹² Se t.ex. Malmberg m.fl. (2018), s. 16 f.

⁹³ Se t.ex. Malmberg m.fl. (2018), s. 19.

⁹⁴ SOU 2021:88. Se också Byggmärknadskommissionen (2022), s. 142.

stor variation, där det i olika grad finns inslag av frivillighet men också inslag av utsatthet.

Det bör mot denna bakgrund inte uppställas som något strikt kriterium att enskilda arbetstagare utnyttjas genom ett upplägg för att det ska kunna vara fråga om arbetslivskriminalitet. Det bör dock vid helhetsbedömningen särskilt beaktas om ett förfarande innebär att arbetstagare utnyttjas.

Snedvridning av konkurrensen

Arbetslivskriminella upplägg innebär typiskt sett att aktören bedriver en verksamhet på en konkurrensutsatt marknad men har lägre kostnader eller högre inkomster än de verksamhetsutövare som följer alla lagar och avtal. Detta till följd av att aktören till exempel inte betalar avtalsenliga löner till arbetstagarna eller genom att aktören på felaktiga grunder tillgodogör sig statliga stöd och bidrag.

Det ligger enligt delegationen nära till hands att utgå från att de flesta arbetslivskriminella förfarandena innebär en snedvridning av konkurrensen. Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas upplägg som inte innebär någon egentlig konkurrenspåverkan men ändå bör kunna utgöra arbetslivskriminalitet. En sådan konkurrenspåverkan bör därför inte vara ett strikt kriterium för att det ska kunna vara fråga om arbetslivskriminalitet. Att ett förfarande innebär en snedvridning av konkurrensen bör dock särskilt beaktas vid helhetsbedömningen.

Verksamheten bedrivs i organiserad form eller systematiskt

Arbetslivskriminalitet utövas ofta i organiserad form eller systematiskt

Det är kännetecknande för arbetslivskriminalitet att den ofta utförs systematiskt och på ett organiserat sätt. Inte sällan finns det en koppling till den organiserade brottsligheten. Enligt Ekobrottsmyndigheten är arbetslivskriminalitet sannolikt ett av de enskilt största brottsområdena inom organiserad ekonomisk brottslighet.⁹⁵

I svensk rätt finns inte någon vedertagen definition av organiserad brottslighet.⁹⁶ Gränsen mellan organiserad brottslighet och

⁹⁵ Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 15.

⁹⁶ Prop. 2015/16:167 s. 13 f., där begreppet organiserad brottslighet och definitioner som finns i bl.a. EU-rättsakter behandlas.

andra överträdelser inom arbetslivet kan många gånger vara svår att dra. I många fall torde områdena organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet överlappa varandra.

*Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan
mot viss organiserad brottslighet*

Enligt 1 § lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet används som kriterium för att den lagen ska vara tillämplig att verksamheten bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. Vad gäller tolkningen av begreppen organiserad form och systematiskt hänvisas i förarbetena till regleringen i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken, där det anges att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Med brottslig verksamhet som utövas i organiserad form avses alltså sådan som begås inom ramen för en struktur där personer samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Med brottslig verksamhet som utövas systematiskt avses sådan där ett visst tillvägagångssätt upprepas ett flertal gånger. Ett exempel är när någon vid upprepade tillfällen förmår annan till utbetalning av en förmån som han eller hon inte har rätt till.⁹⁷

*Graden av organisation och systematik bör särskilt beaktas
vid en helhetsbedömning*

Arbetslivskriminalitet handlar inte sällan om förfaranden som utgör eller i vart fall närmar sig den organiserade brottsligheten. Det kan dock finnas fall som bör anses utgöra arbetslivskriminalitet även om till exempel en verksamhetsutövare vid endast ett tillfälle begår en överträdelse som i övrigt bär kännetecknen av arbetslivskriminalitet. Inte heller det förhållandet att endast en person ligger bakom förfarandet bör utesluta att det är fråga om arbetslivskriminalitet. Exempelvis bör det typiskt sett vara fråga om arbetslivskriminalitet även vid ett enstaka fall av människoexploatering där endast en person är gärningsman. I sådana fall utnyttjas arbetstagare typiskt sett i hög grad.

⁹⁷ Prop. 2015/16:167 s. 49.

Det kan alltså finnas situationer som bör falla under definitionen trots att förfarandet inte kan sägas ske på ett organiserat eller systematiskt sätt. Graden av organisation och systematik bör dock beaktas vid en helhetsbedömning av om det är fråga om arbetslivskriminalitet. Viss ledning vid tolkning av begreppen bör kunna fås från hur de används i 1 § lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, se ovan.

Verksamheten är av allvarlig eller omfattande karaktär

Ytterligare en omständighet att beakta vid en helhetsbedömning bör vara att verksamheten är av allvarlig eller omfattande karaktär.

Det kan i sammanhanget nämnas att lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet gäller brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär. I förarbetena framgår att frågan om det rör sig om brottslig verksamhet av allvarlig karaktär bör avgöras utifrån en helhetsbedömning där hänsyn tas till flera relevanta omständigheter, varav en är straffvärdet. Även andra omständigheter kan göra att brottsligheten är av allvarlig karaktär. Det kan till exempel vara fråga om verksamhet som innefattar brott som utövas för att dölja annan brottslig verksamhet eller för att möjliggöra och underlätta mer avancerade brottsupplägg.⁹⁸

Vad gäller kravet på omfattande karaktär så kan enligt förarbetena flera olika omständigheter tillsammans eller var för sig göra att det är uppfyllt. Det kan vara fråga om att den brottsliga verksamheten sammantaget rör stora summor pengar. Det kan också vara fråga om att den är nationellt geografiskt utbredd eller är gränsöverskridande och har kopplingar till flera länder. Även brottslig verksamhet som innefattar ett stort antal händelser eller som spänner över flera olika typer av kriminalitet och som dessutom bedrivs under en längre tid kan vara omfattande på det sätt som avses i bestämmelsen.⁹⁹

Det är enligt delegationen så att arbetslivskriminella förfaranden ofta är av allvarlig eller omfattande karaktär. Det är till exempel ett kännetecken för arbetslivskriminalitet att det är fråga om ett upplägg där överträdelse av flera olika regelverk sker. Exempel på detta kan vara att en arbetsgivare har anställda som saknar arbetstillstånd och

⁹⁸ Prop. 2015/16:167 s. 29 och 48 f.

⁹⁹ Prop. 2015/16:167 s. 29 och 49.

arbetar svart och det dessutom finns brister i arbetsmiljön. Det är då fråga om överträdelse av flera olika regelverk, vilket talar för att det är fråga om arbetslivskriminalitet. Att det sker ett enstaka brott mot en enstaka författning torde sällan kvalificera som arbetslivskriminalitet.

Även brott mot enstaka författningar bör dock kunna utgöra arbetslivskriminalitet om någon eller flera av de andra omständigheterna i helhetsbedömningen är aktuella, till exempel vid människoexploatering eller vid systematiska eller allvarliga brott mot arbetsmiljö- eller skatteregelverket.

Även det förhållandet att förfarandet är omfattande på det sättet att det drabbar flera individer bör tala för att det är fråga om arbetslivskriminalitet.

Det är mindre lämpligt att ha med dessa kriterier som strikta krav som måste vara uppfyllda i en definition av arbetslivskriminalitet. Det är dock enligt delegationen lämpligt att vid en helhetsbedömning särskilt beakta om ett förfarande är allvarligt eller av omfattande karaktär. Viss ledning vid tolkning av begreppen bör även i denna del kunna fås från hur de används i 1 § lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

3.7 Avslutande anmärkningar

I detta kapitel har det lämnats ett förslag till definition på arbetslivskriminalitet. Delegationen vill understryka vikten av att myndigheternas och andra aktörers arbete mot arbetslivskriminalitet inte endast koncentreras till att upptäcka och beivra de förhållanden som omfattas av den föreslagna definitionen. Ett framgångsrikt arbete mot arbetslivskriminalitet kan omfatta exempelvis tillsyn och förebyggande åtgärder även beträffande förfaranden som faller utanför definitionen.

Berörda aktörer bör genom tillgängliga medel rikta åtgärder mot verksamhetsutövare, branscher och områden där det finns risk för att det förekommer eller kommer att förekomma arbetslivskriminalitet. Därigenom kan utrymmet för oseriösa aktörer minska och därmed också arbetslivskriminaliteten i Sverige.

4 En inledande bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet

4.1 Inledning

Det saknas i dag uppskattningar av arbetslivskriminalitetens omfattning i Sverige. Det beror bland annat på att arbetslivskriminalitet är ett relativt nytt begrepp, men även på svårigheten att kvantifiera de förfaranden som utgör arbetslivskriminalitet. Bättre kunskap om och förståelse för arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid är dock nödvändigt för att kunna prioritera resurser till lämpliga åtgärder och därmed bedriva ett mer effektivt och träffsäkert arbete.

En förutsättning för att kunna uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning är att det finns en definition av densamma. I kapitel 3 redovisas den definition av arbetslivskriminalitet som delegationen har föreslagit. Där framgår att arbetslivskriminalitet är ett komplext fenomen som förekommer i olika former och som ofta innebär överträdelser av bestämmelser i flera olika regelverk. En uppskattning av arbetslivskriminalitetens omfattning kräver därför uppgifter från flera informationskällor som finns hos olika myndigheter. Det kan även behövas olika metoder för att kunna bedöma omfattningen. Kunskap behöver även inhämtas från studier och mätningar inom närliggande och överlappande områden. Det är viktigt att poängtera att en bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet alltid kommer vara behäftad med ett stort mått av osäkerhet.

I detta delbetänkande redovisas en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning. Enligt direktiven ska delegationen redovisa en uppskattning av omfattningen av arbetslivskriminalitet i Sverige i sin helhet senast den 24 februari 2023. Den inledande bedömningen bör i huvudsak ses som en kunskapsöversikt av olika

datakällor och metoder som kan användas för att bedöma omfattningen samt en genomgång av relevant litteratur. Redovisningen bidrar till en ökad kunskap om hur arbetslivskriminalitetens omfattning kan mätas och den kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet med att uppskatta omfattningen.

I delegationens inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning i detta delbetänkande görs ingen kvantitativ uppskattning av omfattningen, utan endast en genomgång av potentiella orsaksfaktorer och en inventering av potentiella indikatorer utifrån statistik, myndighetsrapporter och årsredovisningar. För att underlätta en bedömning av omfattningen har vi valt att dela in de arbetslivskriminella förfarandena i tre områden: utnyttjande av arbetskraft, skatter och avgifter samt otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen.

Kapitlet inleds med ett avsnitt där vissa allmänna utgångspunkter om att mäta arbetslivskriminalitetens omfattning beskrivs (avsnitt 4.2). Därefter följer en teoretisk bakgrund som beskriver olika datakällor och metoder som kan användas för att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminalitet (avsnitt 4.3). I avsnitt 4.4 redogörs för tidigare omfattningsstudier och granskningsrapporter inom närliggande områden. Därefter redogörs (i avsnitt 4.5) för orsaksfaktorer som kan påverka arbetslivskriminalitetens omfattning. I avsnitt 4.6 görs en inventering av potentiella indikatorer på arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling. I avsnitt 4.7 presenteras vad vi i dagsläget kan säga om arbetslivskriminalitetens omfattning. Slutligen finns i avsnitt 4.8 en avslutande diskussion och en kort redogörelse för delegationens fortsatta arbete med att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning.

4.2 Allmänt om att mäta arbetslivskriminalitetens omfattning

4.2.1 Varför det är angeläget att mäta omfattningen

Enligt delegationens direktiv behövs välgrundade bedömningar som ger möjlighet att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning och konsekvenser i syfte att med större säkerhet kunna prioritera resurser till rätt åtgärder och därmed bedriva ett mer effektivt arbete. På lång sikt kan det även finnas behov av att följa arbetslivskriminali-

tetens utveckling för att få en uppfattning om hur väl regelverk och åtgärder fungerar.

Behovet av att mäta och kvantifiera samt bedöma omfattningen av olika former av brottslighet har belysts inom ett flertal närliggande och överlappande områden. Inom ekonomisk brottslighet påpekar Korsell att en mätning av den ekonomiska brottslighetens omfattning är angelägen för att förstå dess struktur och för att kunna utveckla åtgärder som bekämpar ekonomisk brottslighet samt för att kunna bedöma effekten av åtgärderna.¹ Inom området penningtvätt har sexton myndigheter 2013 gjort en bedömning om att penningtvätt är ett allvarligt problem som sannolikt involverar mångmiljardbelopp i Sverige.² Myndigheterna betonar att det är en osäker bedömning, då det saknas exakta uppskattningar av penningtvättens omfattning, och att det behövs mer fakta om omfattningen. En mer exakt uppskattning om problemets omfattning bidrar till att identifiera riskområden och att kunna prioritera inriktning på myndigheternas arbete. Inom skatteområdet konstaterar Skatteverket att det finns flera fördelar och synergieffekter med att bedöma skattefelet.³ Bland annat kan en bedömning av skattefelet verka för ökad transparens inom skatteområdet, ge ökad kunskap om hur regelefterlevnaden ser ut i olika delar av skattesystemet och om var och hur bristande regelefterlevnad uppstår. En bedömning om skattefelet kan också ge insikter om hur väl strategier och åtgärder fungerar som vidare kan ligga till grund för beslut om myndighetens resursfördelning. På lång sikt kan en uppföljning av skattefelet ge en uppfattning om hur väl skattesystemet fungerar.

Inom välfärdsområdet har regeringen i början av 2022 gett en rad myndigheter i uppdrag att kartlägga i vilken omfattning det sker felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och vad felen beror på.⁴ Av uppdraget framgår att omfattningsbedömningarna i så stor utsträckning som möjligt ska grundas på empiriska uppskattningar i syfte att erhålla ett bättre underlag för såväl uppföljningen av riksdagens mål för utbetalningarna från välfärdssystemen som för beslut om åtgärder för att uppnå uppsatta mål.

På liknande sätt är det angeläget att mäta arbetslivskriminalitetens omfattning för att få ökade kunskaper om arbetslivskriminali-

¹ Se Korsell (2015).

² Bolagsverket m.fl. (2013).

³ Se exempelvis Skatteverket (2022a), s. 8.

⁴ Regeringsbeslut Fi2021/03247 och Fi2022/00107.

tetens utveckling. En ökad kunskapsbas ger bättre förutsättningar för beslut och åtgärder som ökar träffsäkerheten och effektiviteten. Det ger också bättre förutsättningar att bedöma hur väl olika åtgärder fungerar och innebär således en ökad transparens om hur skattemedel används. Om arbetslivskriminalitetens omfattning mäts och analyseras kontinuerligt över tid kommer det också att bidra till kunskap om vilken data och vilka metoder som finns för att ringa in problemet. Det kan till exempel handla om att identifiera ett visst databehov eller att identifiera metodmässiga utmaningar samt att utveckla metoder som underlättar en kontinuerlig uppföljning. I förlängningen främjar det ytterligare analyser som utökar kunskapsbasen om arbetslivskriminalitetens struktur och omfattning.

4.2.2 Om arbetslivskriminalitetens mätbarhet

Begreppet är nytt i Sverige och svårsmänt

Eftersom begreppet arbetslivskriminalitet är relativt nytt saknas det tidigare studier om arbetslivskriminalitetens omfattning i Sverige. Fenomenet berör överträdelser av flera olika regelverk och således flera olika myndigheters verksamheter och statistikuppgifter. Även vissa avtalsbrott kan utgöra arbetslivskriminalitet. En bedömning av arbetslivskriminalitetens storlek går därför inte att göra utifrån en enskild datakälla. I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet beskrivs arbetslivskriminalitet som ett omfattande och troligen växande problem.⁵ Även Ekobrottsmyndigheten bedömer att arbetslivskriminaliteten sannolikt har ökat i omfattning och att det troligtvis är ett av de enskilt största brottsområdena inom organiserad ekonomisk brottslighet.⁶ Samtidigt poängteras svårigheterna med att beräkna arbetslivskriminalitetens omfattning, vilket till stor del beror på utmaningarna med att mäta den delen av omfattningen där det inte sker några myndighetskontroller, eller där det sker kontroller men myndigheter saknar verktyg för att bedöma omfattningen. Dessutom omfattar arbetslivskriminalitet flera delområden med olika typer av utmaningar vad gäller mätmetoder och data. Inom exempelvis skatteområdet, där det utförs systematiska kontroller och där det finns uppföljningsdata från myndighetskontroller att tillgå, har flera

⁵ Ds 2021:1, s. 31.

⁶ Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 15 f.

utvärderingar gjorts som bidrar till ökad kunskap om storleken på skattefelet och omfattningen av svarta arbetsinkomster.⁷ Även inom området som rör välfärdssystemen pågår sedan en tid tillbaka ett utvecklingsarbete med att se över data och mätmetoder.⁸ Arbetet har bidragit till ökad kunskap om omfattningen av felaktiga utbetalningar. Inom andra områden som rör exempelvis anställningsvillkor och arbetsförhållanden är det betydligt svårare att bedöma omfattningen. Myndigheternas kunskap om och statistik över vilka som drabbas är bristfälliga.⁹ Vidare omfattar de kontroller som sker inte de anställdas arbetsvillkor.

Svårigheter med att jämföra mellan länder

Även på ett internationellt plan är begreppet arbetslivskriminalitet relativt nytt. I dagsläget finns endast en studie gjord i Norge som försöker mäta arbetslivskriminalitetens omfattning.¹⁰ Definitionsskillnader innebär att den uppskattade arbetslivskriminaliteten i Sverige, allt annat lika, sannolikt kommer att skilja sig åt från den norska. Skillnader i rättsväsende och regelverk påverkar vilka typer av förfaranden som omfattas av arbetslivskriminalitet. Exempelvis förekommer viss allmängiltigförklaring av kollektivavtal i Norge, vilket inte förekommer i Sverige (se kapitel 5). Sådana skillnader påverkar i förlängningen den uppskattade omfattningen av arbetslivskriminalitet. Även skillnader i regelverk, som rör exempelvis myndigheters kontroller av arbetsgivare eller hur olika inkomstslag ska beskattas, kan försvåra en jämförelse mellan länder när det gäller en bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning som rör skatter och avgifter. Dessutom kan olika arbetssätt och verktyg i bekämpandet av arbetslivskriminalitet ge upphov till skillnader i omfattningen av arbetslivskriminalitet mellan länder.

Att tolka skillnader i uppskattad omfattning mellan länder kräver således att hänsyn tas till skillnader när det gäller definitioner, välfärds- och skattesystem samt andra regelverk. En ytterligare utmaning med att göra jämförelser mellan länder är att det kan saknas jämförbar

⁷ Se exempelvis Skatteverket (2019b), Skatteverket (2020a), Skatteverket (2021a), Skatteverket (2021c) och Skatteverket (2022a).

⁸ Se Ekonomistyrningsverket (2022) för en sammanfattning av det pågående arbetet och de utmaningar som finns med att uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

⁹ Se bl.a. Riksrevisionen (2020).

¹⁰ Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

data och statistik. Sättet att föra officiell statistik kan också skilja sig åt mellan länder. Den offentliga statistiken publiceras vanligtvis med fördröjning och denna fördröjning kan se olika ut mellan länder. I vissa fall publiceras statistiken inte årligen.

Då datatillgången kan se väldigt olika ut mellan länder kan val av metod också skilja sig åt eftersom metodvalet i stor utsträckning styrs av datatillgången. Metodskillnader kan i allmänhet ge upphov till betydande effekter på bedömningarna.¹¹ Internationella jämförelser bör därför göras med stor försiktighet.

Val av metod har stor betydelse

Val av metod har stor betydelse för en bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning. Kunskap om vilka metoder som finns och vilken metod som lämpar sig bäst i ett visst sammanhang är därför viktig. Generellt påverkas metodvalet av en mängd faktorer såsom datatillgång, resurser och juridiska möjligheter att få tillgång till och att behandla data som innehåller personuppgifter. En bedömning av till exempel skattefelet kan förändras från att bli dubbelt så stort till att bli hälften så litet beroende på metodval.¹² Om ett kontrollerbart delområde av arbetslivskriminalitetens omfattning kan mätas med en vald metod kan det ge ett tillförlitligt resultat av omfattningen för det delområdet. Men ett annat delområde kan ha sämre förutsättningar för att mätas med samma metod. Om inte resurstillförsel eller prioriteringar kan göras inom den myndighet som ansvarar för delområdet är det troligt att andra metoder tillämpas, som inte är lika väl lämpade och som således inte ger lika tillförlitliga resultat. Val av metod är därför avgörande för att mäta arbetslivskriminalitetens omfattning, men kan se olika ut inom olika delområden beroende på resurser och datatillgång.

¹¹ Se t.ex. diskussionen om metoder när det gäller att uppskatta skattefelet i Skatteverket (2022a).

¹² Se t.ex. Skatteverket (2022a), s. 13.

Studier är ofta osäkra – risk för mörkertal

I studier som försöker uppskatta omfattningen av brottslighet, penningtvätt, skuggekonomi, svartarbete och skattefel med mera poängteras i allmänhet att uppskattningarna är behäftade med stor osäkerhet. Begreppet skuggekonomi är besläktat med arbetslivskriminalitet och definieras i vissa studier som icke-registrerade ekonomiska transaktioner.¹³ Närliggande begrepp är dold ekonomi, odeklarerat arbete, svartarbete och skatteundandragande.¹⁴ Internationella studier som uppskattar skuggekonomin storlek har betydande osäkerhetsmarginaler (se avsnitt 4.4.2 och 4.4.3), inte minst på grund av stora variationer mellan länder när det gäller tillgänglig statistik men även när det gäller skillnader i regelverk och system. Dessutom framkommer det av ett flertal studier att mörkertalen är stora, i synnerhet när det handlar om människohandel och människoexploatering.¹⁵ Det är en stor utmaning att upptäcka exempelvis människohandel och människoexploatering då sådana brott sällan anmäls.

Mörkertalet är ett statistiskt begrepp som tar sikte på den andel av faktiskt inträffade företeelser som man inte känner till och som därmed inte finns med i statistiken. Det kan handla om oupptäckta brott och om upptäckta brott som inte anmäls eller om brott som anmäls men inte registreras i statistiken. För att bedöma den totala omfattningen av arbetslivskriminalitet krävs kunskap om hur stor den dolda delen är. Det är en stor utmaning eftersom information medvetet undanhålls från myndigheterna. Men det är en utmaning som inte är unik för arbetslivskriminalitet.

Risk för över- och underskattningar

Det är kännetecknande för arbetslivskriminalitet att det är fråga om upplägg där överträdelser av flera olika regelverk sker. Vid en bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet finns oftast inte tillgång till fullständig information om alla arbetslivskriminella förfaranden. Ett sätt att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminalitet är att inrikta sig på ekonomiska värdeskapande aktiviteter genom att studera efterfrågesidan, det vill säga de som efterfrågar arbetslivs-

¹³ Se t.ex. Guibourg och Segendorf (2007), s. 2, och Bolagsverket m.fl. (2013), s. 9.

¹⁴ Inom EU-samarbetet används bl.a. ordet undeclared work, se vidare avsnitt 3.2.1.

¹⁵ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022) och Riksrevisionen (2020).

kriminella varor och tjänster. Till exempel kan man utifrån myndighetskontroller uppskatta sannolikheten att en aktör begår en arbetslivskriminell handling och göra en bedömning av den värdeskapande aktiviteten. Därefter kan man med hjälp av olika statistiska metoder uppskatta handlingarnas sammanlagda produktionsvärde i samhället.

Dock kan det vara svårt att utifrån myndighetskontroller avgöra om en handling kan anses utgöra arbetslivskriminalitet, bland annat eftersom begreppet är nytt och det i dagsläget inte finns någon särskild uppföljningskod för förfaranden som utgör arbetslivskriminalitet. Uppföljningsdata och resultat från kontroller kan därför omfatta andra brott och regelöverträdelser än det som ryms inom definitionen av arbetslivskriminalitet, vilket riskerar att leda till en överskattning av omfattningen.

Det kan även finnas en risk för underskattning av den totala omfattningen om hänsyn inte tas till eventuella mörkertal. Det är sannolikt att brott som rör arbetslivskriminalitet inte alltid anmäls, vilket innebär att det finns en risk för ett mörkertal. Det kan även finnas risk för en underskattning av den faktiska omfattningen om hänsyn inte tas fördröjningar i statistiken. Kriminalstatistiken över anmälda brott redovisas efter det datum då brottet har anmälts och inte när det har begåtts. Det innebär att flera brott kan anmälas vid ett tillfälle, även om de har begåtts för flera år sedan. Om data analyseras med utgångspunkt vid en tidpunkt då brottet har begåtts men inte ännu har registrerats i statistiken finns risk för en underskattning. Om analysen i stället sker med utgångspunkt vid en tidpunkt då brottet har anmälts men brottet har begåtts för flera år sedan, finns det risk för en överskattning av omfattningen. Det finns vidare stora skillnader mellan olika brottstyper när det gäller hur de registreras och hur stor andel som anmäls och som hamnar i statistiken. För att få en bra bild av den faktiska omfattningen och utvecklingen kan det behövas uppgifter från olika delområden.

4.2.3 Vilket utfallsmått ska användas?

Arbetslivskriminalitetens omfattning kan mätas i både absoluta och relativa termer, exempelvis antingen i kronor eller som andel av bruttonationalprodukten (BNP). En bedömning av omfattningen i absoluta och relativa tal ger en förståelse för hur stort problemet är.

Arbetslivskriminalitetens omfattningen mätt i kronor kan vara viktig för att kunna prioritera åtgärder och insatser för att förebygga, motverka och bekämpa arbetslivskriminalitet. En bedömning i absoluta tal kan även vara relevant när olika delområden av arbetslivskriminalitet ska jämföras.

En bedömning av omfattningen i relativa tal har flera fördelar eftersom det inte är lika beroende av förändringar i ekonomins storlek. Exempel på ett relativt mått är arbetslivskriminalitetens omfattning som andel av BNP. Ett sådant mått underlättar jämförelser över tid och mellan länder, även om internationella jämförelser i allmänhet kan vara vanskliga.

Andra utfallsmått, som till exempel att mäta omfattningen i termer av antalet brott, har begränsningar som bland annat diskuteras av Korsell.¹⁶ Det kan även diskuteras huruvida andra utfallsmått som inte är monetära ska ingå i en omfattningsberäkning.

4.3 Olika datakällor och metoder för att mäta omfattningen

En stor utmaning med att mäta omfattningen av arbetslivskriminalitet är att det saknas data och att data, om sådan finns, inte alltid är tillförlitlig. Detta beror delvis på att många som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet strävar efter att hålla verksamheten dold. I brotts-sammanhang är mörkertalet därför nära förknippat med begreppet dold brottslighet som är den faktiska brottsligheten som inte registreras i den officiella brottsstatistiken.¹⁷

Tidigare omfattningsstudier inom närliggande områden har behövt använda sig av flera olika datakällor och angreppssätt för att kunna ringa in ett fenomen som riskerar att ha mörkertal (se vidare avsnitt 4.4). Det kan exempelvis handla om att det inom vissa områden inte finns några resultat från myndighetskontroller att tillgå för att bedöma omfattningen av exempelvis utnyttjande av arbetskraft. I dessa fall kan uppgifter från kriminalstatistiken över antal anmälda brott tillämpas som underlag. Det finns dock flera svagheter med att använda sådan statistik, vilket utvecklas i avsnitt 4.3.1. Bland annat kan det konstateras att många brott inte anmäls vilket innebär att de

¹⁶ Korsell (2015).

¹⁷ Se t.ex. Brottsförebyggande rådet (2017a) och Bäckman m.fl. (2020), s. 33. Se även Persson (1972), som tidigt diskuterade kriminalstatistikens problematik.

anmälda brotten endast kan indikera en delmängd av den totala brottsligheten. Beräkningar baserade på denna statistik riskerar därför att leda till underskattningar. I andra fall, som inom skatteområdet och när det gäller välfärdsbrottslighet, finns det relativt många resultat från myndighetskontroller, vilka kan anses utgöra ett bättre empiriskt underlag för att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning. Dessa underlag hämtas från andra datakällor. Delegationens bedömning är att de olika datakällorna och metoderna behöver komplettera varandra.

I detta avsnitt går vi igenom ett antal datakällor som kan vara relevanta för en omfattningsbedömning. Avsnittet ger även en övergripande redogörelse för några vanliga metoder som tidigare har använts i olika omfattningsstudier, och som kan vara relevanta för en uppskattning av arbetslivskriminalitetens omfattning.

4.3.1 Genomgång av olika datakällor

Tillgång till data och statistik är en förutsättning för att kunna göra en bedömning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige. Empiriska data över arbetslivskriminalitet är dock väldigt begränsad. Nedan ges en genomgång av olika datakällor samt vilka för- och nackdelar som finns med att använda sig av dessa som underlag för en uppskattning av arbetslivskriminalitetens omfattning.

Uppföljningsdata från myndighetskontroller

Uppföljningsdata från myndighetskontroller är en central datakälla för att få en uppfattning om hur stor andel av populationen som begår ett brott eller gör en regelöverträdelse som leder till någon form av sanktion, rättelse eller konsekvens för personen eller företaget. Det har till exempel använts i den norska studien för att få en uppfattning om arbetslivskriminalitetens omfattning i Norge.¹⁸ Det har även använts i flera studier av Skatteverket för att till exempel få en uppfattning om svartarbetets omfattning och storleken på skattefelet.¹⁹

Kontroller kan vara slumpmässiga eller riskbaserade. Slumpmässiga kontroller innebär att ett slumpmässigt urval av ärenden, individer

¹⁸ Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

¹⁹ Skatteverket (2020a) och Skatteverket (2022a).

eller företag väljs ut för kontroll. Med utgångspunkt i slumpmässiga kontroller går det i regel att uttala sig om populationen i stort, givet att urvalet av kontroller är tillräckligt stort för att säga något med statistisk säkerhet. Riskbaserade kontroller inriktar sig i stället på områden där sannolikheten för fel bedöms vara stor. Ärenden, individer eller företag som ingår i ett riskbaserat kontrollurval är inte slumpmässigt utvalda utan kan ha valts på grund av tips, handläggarnas bedömningar eller olika riskfaktorer och andra riskbedömningar.

Skatteverket har till exempel dels slumpmässiga kontroller som till stor del ligger till grund för att bedöma skattefelet, dels riskbaserade kontroller som utgörs av bland annat skatterevisioner och som har använts för att bedöma omfattningen av svartarbetet.²⁰ Skatteverkets slumpmässiga kontroller är i allmänhet så kallade skrivbordskontroller där handläggaren ställer frågor och begär in dokument för att utreda sakförhållanden, vilket kan leda till rättelser, förelägganden eller skattetillägg. Skatterevisioner är däremot en särskilt reglerad kontrollform som ger Skatteverket större möjligheter att kontrollera beskattning och deklarerade inkomstuppgifter utifrån de syften som anges i skatteförfarandelagen.²¹ Revisionerna är därför fördjupade utredningar som oftast eller åtminstone delvis görs på plats hos den kontrollerade skattebetalaren.²² Eftersom individerna eller företagen som ingår i de riskbaserade urvalen inte är representativa för populationen, då de har valts ut på grund av olika riskfaktorer, görs generellt en statistisk justering för urvalsselektion i syfte att motverka snedvridna resultat.²³

Ett annat exempel på riskbaserade kontroller är de myndighetsgemensamma kontrollerna som Arbetsmiljöverket samordnar och som behandlas mer utförligt i avsnitt 4.6.1 samt i kapitel 2.

Analysresultat kan diskuteras utifrån dess validitet när det gäller trovärdighet och överförbarhet till andra sammanhang. Den interna validiteten handlar om analysresultatets grad av trovärdighet, medan den externa validiteten handlar om resultatets grad av överförbarhet till andra situationer, det vill säga dess generaliserbarhet. Slumpmässiga kontroller har generellt en högre potential för att producera resultat med en hög intern validitet jämfört med riskbaserade kontroller. Samtidigt går det att med ekonometriska metoder göra sta-

²⁰ Skatteverket (2020a) och Skatteverket (2022a).

²¹ 41 kap. 2 och 2 a §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

²² Skatteverket (2022a), s. 3.

²³ Se exempelvis Skatteverket (2020a) och Samfunnsökonomisk analyse (2017).

tistiska justeringar för urvalsselektionen som gäller för riskbaserade kontroller i syfte att öka den interna validiteten.

En generell fördel med att använda sig av uppföljningsdata från myndighetskontroller jämfört med annan data som vi nämner nedan i detta avsnitt är att de har potentialen att producera en hög statistisk intern validitet för att mäta omfattningen av arbetslivskriminalitet. Det förutsätter emellertid att individerna eller företagen som ingår i urvalet för kontrollerna är representativa för målpopulationen. Den externa validiteten som genereras med uppföljningsdata från myndighetskontroller kan dock vara mer begränsad då resultaten enbart ger möjlighet till en bedömning av den kontrollerbara delen av omfattningen med den valda metoden.²⁴ En sådan bedömning kan ge en viktig indikation på omfattningen, men kan samtidigt riskera att endast spegla hur aktiva myndigheterna är i sin kontrollverksamhet. Att fler oegentligheter upptäcks vid myndighetskontrollerna kan bero på att kontrollerna har blivit fler eller mer träffsäkra.

Den sammantagna bedömningen är att kontrollerdata är en central datakälla men att det behövs fler kompletterande datakällor för att få en mer heltäckande bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet.

Den officiella kriminalstatistiken över anmälda brott

Den officiella kriminalstatistiken bygger på uppgifter som Brottsförebyggande rådet (Brå) samlar in från övriga myndigheter i rättsväsendet. Kriminalstatistiken hanteras i enlighet med förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och delas in i anmälda brott, handlagda brott, personer misstänkta för brott, personer lagförda för brott, kriminalvård och återfall i brott.²⁵ Statistiken baseras på brottstyper och brottskoder. För studier av omfattningen på brottsligheten är det främst statistik över anmälda brott som kan vara relevant.²⁶ Uppgifter om anmälda brott innehåller alla händelser som har anmälts och registrerats som brott hos Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten, inklusive det som efter utredning visar sig vara något annat än ett brott. Sådana uppgifter kan användas för att ge en indikation på brottsligheten i

²⁴ Se t.ex. diskussionen i Skatteverket (2022a) för en bedömning av skattefelet.

²⁵ www.bra.se/statistik/kriminalstatistik.html. Hämtad 2022-05-18.

²⁶ Se Brottsförebyggande rådet (2021). Se även diskussionen i Korsell (2015).

samhället, men kan inte ge en exakt beskrivning av den faktiska brottsligheten eftersom inte alla brott som begås finns med i statistiken.²⁷ Till exempel har Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (SOU 2017:37) använt den officiella kriminalstatistiken för att analysera de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra brott.²⁸ Dock konstaterar utredningen att beräkningarna baserade på antalet gjorda anmälningar enbart är en uppskattning av storleken på den anmälda brottsligheten och inte den totala omfattningen.²⁹

Det finns flera begränsningar med att använda sig av kriminalstatistiken för beräkningar av omfattningen. Kriminalstatistiken speglar i stor utsträckning selektionen av vilka brott som kommer upp till ytan, vilket inte följer ett slumpmässigt mönster.³⁰ Selektionsprocessen kan finnas i hela kontroll- och rättskedjan, och kan ge en avspeglning av myndigheternas verksamhet, inriktning och arbetssätt samt av lagstiftningen. Det kan till exempel handla om vilka ärenden som polisanmäls, vilka som inte blir utredda till följd av förundersökningsbegränsning, vilka som åtal väcks samt om vilka brott gärningspersonerna i slutändan blir dömda för.

Dessutom kan anmälningsbenägenheten variera mellan olika brotstyper. Kriminalstatistiken kan även vara svårtolkad bland annat eftersom det finns skillnader i hur de olika brottskoderna registreras. Uppgifterna till kriminalstatistiken samlas nämligen in från myndigheternas olika IT-system som används i deras verksamheter. Uppgifter från den officiella kriminalstatistiken kan avvika från de siffror som myndigheterna redovisar.³¹ Den officiella brottsstatistiken som redovisas av Brå avser antalet anmälda brott. Ibland avser myndigheternas redovisning antalet brottsanmälningar och en brottsanmälan kan avse flera misstänkta brott.³²

Även om kriminalstatistiken över antalet anmälda brott har sina begränsningar kan den bidra till att ge en indikation på arbetslivskriminalitetens omfattning, men den behöver, såsom angetts ovan, kompletteras med andra datakällor för beräkningar av omfattningen. En fördel är att statistiken finns tillgänglig på Brå:s hemsida.

²⁷ www.bra.se/statistik/kriminalstatistik/tolka-statistiken.html. Hämtad 2022-05-18.

²⁸ SOU 2017:37, s. 474 f.

²⁹ SOU 2017:37, s. 474 f.

³⁰ Se Korsell (2015) för en utförlig diskussion.

³¹ Se t.ex. Riksrevisionen (2020) och SOU 2017:37.

³² SOU 2017:37, s. 185 f.

Officiell statistik från SCB

Ett ytterligare sätt att mäta omfattningen av arbetslivskriminalitet är att studera de ekonomiska flödena, eller omsättningen i kronor, samt att studera arbetskraften med hjälp av den offentliga statistik som Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för. Officiell statistik är sådan statistik som regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Den officiella statistiken inkluderar databaser på mikronivå över hela befolkningen och över alla företag. Med mikrodata avses uppgifter för enskilda objekt som privatpersoner och företag. SCB:s mikrodata om enskilda personer och företag är skyddade av sekretess men kan beställas i pseudonymiserad form efter sekretessprövning genom mikrodataleveransplattformen Microdata Online Access (MONA).³³ Att utnyttja den registerbaserade informationen på mikronivå över både befolkningen och företagen kan vara ett sätt att få en uppfattning om de ekonomiska flödena och om arbetskraften. Relevanta databaser är då exempelvis det Longitudinella registret för integrationsstudier (STATIV) som är ett individregister med uppgifter om immigration, demografi, utbildning, sysselsättning, arbetssökande och inkomster.³⁴ En ytterligare relevant databas är företagsdatabasen (FDB) som är ett register över alla företag, myndigheter och organisationer och deras arbetsställen som uppdateras varje månad.³⁵ Det finns även mikrodata för Företagsregister och individdatabas (FRIDA).³⁶ Även inkomstuppgifter från inkomst- och taxeringsregistret (IoT) utgör en viktig källa som tillsammans med uppgifter från lönestrukturstatistiken (mer om denna nedan) kan ge en mer komplett bild över arbetstagares situation på arbetsmarknaden. Inkomst- och taxeringsregistret innehåller bland annat individuppgifter över deklarerade inkomster, kontrolluppgifter om ersättningar för arbete, skatter, pensioner och transfereringar som härstammar från Skatteverkets arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI) och årliga kontrolluppgifter.

Den officiella statistiken inkluderar även olika urvalsundersökningar som ger information om exempelvis hushållens inkomster

³³ www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/bestalla-mikrodata/. Hämtad 2022-05-18.

³⁴ www.scb.se/STATIV. Hämtad 2022-05-18. Se även SCB (2019).

³⁵ www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/bestalla-mikrodata/vilka-mikrodata-finns/foretagsregister-och-foretagsundersokningar/foretagsdatabasen-fdb/. Hämtad 2022-05-18.

³⁶ www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/bestalla-mikrodata/vilka-mikrodata-finns/longitudinella-register/foretagsregister-och-individdatabas-frida/. Hämtad 2022-05-18.

och utgifter, anställdas löner, arbetade tider, anställningsform, arbetsmiljö med mera.³⁷ Till exempel är Arbetskraftsundersökningen (AKU) en urvalsundersökning utformad för att beskriva de aktuella sysselsättningsförhållandena och att ge information om utvecklingen på arbetsmarknaden. AKU innehåller även uppgifter om de anställdas organisationsgrad. En annan urvalsundersökning är Arbetsmiljöundersökningen som innehåller uppgifter om arbetsskador och arbetsmiljö.³⁸ Det är möjligt att undersökningen, som är en tilläggsundersökning till AKU, kan användas tillsammans med annan registerdata för att få en mer komplett bild över arbetstagarnas situation.

Även lönestrukturstatistiken innehåller relevanta uppgifter om bland annat anställdas löner samt yrkes- och sektorstillhörighet som kan användas som underlag för en beräkning av omfattningen. Lönestrukturstatistiken är en totalundersökning i offentlig sektor och urvalsundersökning i privatsektor för samtliga anställda.³⁹

En ytterligare undersökning som ofta används som källa för att bedöma utvecklingen och fördelningen av brottslighet är den nationella trygghetsundersökningen (NTU) som Brå ansvarar för.⁴⁰ Det är en så kallad offerundersökning där respondenter besvarar frågor om utsatthet för vissa brott under föregående år. I NTU ställs inga frågor kopplade till arbetslivskriminalitet och den kan inte användas som en direkt källa för att mäta omfattningen av arbetslivskriminalitet. Det är möjligt att uppgifter i NTU kan användas tillsammans med den officiella kriminalstatistiken över anmälda brott som underlag för att skapa en (indirekt) indikator på arbetslivskriminalitetens utveckling över tid.

I den officiella statistiken inkluderas även makrodata på aggregerad nationell nivå. Makrodata avser sammanfattade uppgifter för grupper av objekt och brukar presenteras i statistiska tabeller. Det kan till exempel vara uppgifter som ligger till grund för nationalräkenskaperna, såsom faktiska värden på arbetskraftsinsats och arbetskrafts-

³⁷ www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/. Hämtad 2022-05-18.

³⁸ www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetsmiljo/arbetsmiljoundersokningen/. Hämtad 2022-05-18.

³⁹ www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/lonestrukturstatistik-hela-ekonomin/. Hämtad 2022-05-18.

⁴⁰ Se bl.a. Bergqvist (2007).

kostnaden, eller uppgifter om penningmängden inklusive värdet på alla kontanter i samhället.⁴¹

En fördel med att använda registerbaserad information är att det ger en hög extern validitet eftersom statistiken är heltäckande och bygger på befintliga administrativa register.⁴² Det ger förutsättningar för att bearbeta och analysera data med kvantitativa metoder. En utmaning är däremot att skapa en indikator som kan utgöra beräkningsunderlag för att bedöma arbetslivskriminalitets omfattning. En möjlig ansats är därför att utgå från en hypotes och en teoretisk motivering till val av indikatorer (se vidare avsnitt 4.5).

Till skillnad från registerbaserad information kräver urvalsundersökningar egna datainsamlingar. Ett generellt problem är att urvalsundersökningar riskerar att drabbas av både bortfall och mätfel, som leder till både över- och underskattningar. Ett ytterligare problem är att det är svårt att fånga upp ett arbetslivskriminellt förfarande med hjälp av en undersökning eftersom personer som begår brott sannolikt inte deltar i undersökningen. Om de trots allt deltar, finns risk för att de inte svarar uppriktigt. Vidare kan det finnas risk för att de tillfrågade gör olika tolkningar av frågorna, misstolkar frågorna, eller kan ha svårt att minnas när händelser inträffat likasom andra omständigheter kring brotten.⁴³ Om enkätfrågan däremot fångar upp det som avses att mätas utgör den ett viktigt underlag för beräkning av omfattningen.⁴⁴

Attitydundersökningar

Uppgifter från attitydundersökningar kan också utgöra relevanta dataunderlag för att bedöma omfattningen av arbetslivskriminalitet och dess utveckling över tid. Skatteverket har till exempel sedan 2010 genomfört årliga attitydundersökningar med ett urval av privatpersoner och företag för att fånga upp deras syn på bland annat skattefusk, svartarbete, skattekontrollen och upplevelser i kontakter med

⁴¹ www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/finansmarknad/finansmarknadsstatistik/finansmarknadsstatistik/pong/tabell-och-diagram/penningmangd-ar/. Hämtad 2022-05-18. Värdet av mängden tusenlappar som andel av BNP används som en indikator på arbetslivskriminalitets omfattning och utveckling i Norge.

⁴² Se t.ex. SCB (2004).

⁴³ Se exempelvis Brottsförebyggande rådet (2017b), s. 94.

⁴⁴ Se t.ex. diskussionen i Korsell (2015) när det gäller att mäta brottslighetens omfattning.

Skatteverket.⁴⁵ Arbetsmiljöverket genomförde 2019 en attitydundersökning för att ta reda på olika gruppers attityder till arbetsmiljöarbete som syftar till att bland annat öka engagemanget och intresset för arbetsmiljöarbetet på den egna arbetsplatsen.⁴⁶

Attitydundersökningar baseras oftast på ett representativt urval av personer som besvarar ett antal frågor. De befintliga attitydundersökningarna innehåller inga specifika frågor om arbetslivskriminalitet. De frågor som i dagsläget ingår, vad gäller till exempel känedom om svartarbete, kan därmed endast utgöra en indikation på arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling (se vidare i avsnitt 4.6.4).

Verksamhetsdata från myndigheter

Myndigheters verksamheter har genom sina IT-system och informationssystem relevanta uppgifter som inte fångas upp av den officiella statistiken, men som kan ligga till grund för en bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet. Det kan handla om uppgifter om felaktiga utbetalningar som årligen redovisas i utbetalande myndigheters årsredovisningar. Till exempel har både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan verksamhetsstatistik om felaktiga utbetalningar som kan ligga till grund för en bedömning av omfattningen av den del av arbetslivskriminaliteten som berör välfärdssystemen. Mycket av den statistiken redovisas i myndigheternas årsredovisningar.

Verksamhetsdata från myndigheter kan även inkludera uppgifter över antalet anmälda och misstänkta brott som registreras hos myndigheterna. Till exempel har Migrationsverket uppgifter om antal misstänkta fall av människoexploatering och människohandel. Sådana uppgifter har till exempel använts av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (SOU 2017:37) för att göra en bedömning av storleken på den anmälda brottsligheten. Utredningen påpekar dock att myndigheternas statistik över antal anmälningar är svårtolkad, inte bara på grund av det troligen finns ett mörkertal, utan också genom att uppgifterna bygger på olika beräkningsätt hos myndigheterna.⁴⁷ En person kan dessutom

⁴⁵ Se exempelvis Skatteverket (2020c), Skatteverket (2021b), Skatteverket (2022b) och Skatteverket (2022c).

⁴⁶ Arbetsmiljöverket (2019).

⁴⁷ Se t.ex. SOU 2017:37, s. 474 f.

förekomma i flera brottsanmälningar som de utbetalande myndigheterna redovisar.⁴⁸

4.3.2 Olika metoder för att mäta och bedöma omfattningen

Val av metod beror i stor utsträckning på vilken data som finns tillgänglig, vilket gör att det ibland behövs en tillämpning av flera olika metoder och angreppssätt. Det kan handla om direkta metoder som angriper fenomenet utifrån ett ovanifrånperspektiv i kombination med ett underifrånperspektiv (så kallade top-down och bottom-up metoder), och om indirekta metoder för att bedöma mörkertal. Nedan ges en genomgång av de olika metoder som kan vara relevanta för att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige.

Direkta och indirekta metoder

De studier som har gjorts för att uppskatta omfattningen av exempelvis arbetslivskriminaliteten i Norge eller skuggekonomin i olika länder tillämpar ett antal olika mätmetoder. Dessa delas generellt in i direkta och indirekta metoder beroende på datatillgången. I internationella rapporter som har haft fokus på att studera skuggekonomin omfattning betonas att värdet av den dolda ekonomin omfattar ekonomiska verksamheter som kanske inte fångas upp i de grundläggande uppgiftskällor som används för att sammanställa nationalräkenskaper.⁴⁹ Begreppet skuggeekonomi är nära besläktat med arbetslivskriminalitet och definieras i en studie som icke-registrerade ekonomiska transaktioner.⁵⁰ Närliggande begrepp är dold ekonomi, odeklarerat arbete, svartarbete och skatteundandragande.⁵¹ Det har gjorts flera försök att kvantifiera skuggekonomin storlek. Enligt EU-parlamentet ger ingen av dessa i sig en tillräckligt komplett bild, vilket beror på uppgifternas karaktär och avsaknaden av uppifter.⁵² De olika bedömningarna kompletterar varandra, eftersom de bygger på olika men kompletterande metoder.

⁴⁸ Se t.ex. SOU 2017:37 och Riksrevisionen (2020).

⁴⁹ Se Europaparlamentet (2021).

⁵⁰ Guibourg och Segendorf (2007), s. 2, och Bolagsverket m.fl. (2013).

⁵¹ Inom EU används de engelska begreppen shadow economy, undeclared work och underground economy.

⁵² Se Europaparlamentet (2021).

Med de direkta metoderna försöker man uppskatta den mätbara delen av ett fenomen (såsom skuggekonomin eller arbetslivskriminalitetens) omfattning utifrån befintliga datakällor genom exempelvis uppföljningsdata från myndigheters granskningskontroller, enkätundersökningar riktade till både privatpersoner och företag samt registerdata. Med en direkt metod kan en uppskattning av omfattningens nivå i både absoluta och relativa termer fås. En direkt metod kan ha olika angreppssätt, både så kallad top-down och bottom-up.

Med indirekta metoder försöker man uppskatta den okända och icke-mätbara delen av ett fenomen genom att studera ett eller flera observerbara kännetecken på fenomenet. Det kan exempelvis handla om att väga samman olika indikatorer som enligt ett teoretiskt ramverk rör sig i samma riktning som och korrelerar med fenomenet. Tidigare studier av exempelvis skuggekonomin har använt efterfrågan på kontanter eller elförbrukningens tillväxttakt i förhållande till BNP-tillväxten som kännetecken.⁵³

En indirekt metod som har använts i de rapporter som uppskattar arbetslivskriminalitetens omfattning i Norge och skuggekonomin storlek är den så kallade MIMIC-metoden (Multiple Indicators Multiple Causes), som är en mångvariabelmetod där omfattningen uppskattas genom ett antal sammanvägda indikatorer. Det är en metod som utgår från olika hypoteser om vilka orsaksfaktorer som påverkar ett fenomen.⁵⁴

Metodinriktningarna ”top-down” och ”bottom-up”

Bland de direkta metoderna finns i huvudsak två metodinriktningar för att bedöma omfattningen av ett visst fenomen. Dessa två inriktningar kallas för top-down- och bottom-up-metoder och ställer olika krav på tillgång till data, tid och resurser. Båda metodinriktningarna har förekommit i ett flertal omfattningsstudier, inklusive studierna om omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Norge och omfattningen av felaktiga utbetalningar samt skattefelet i Sverige.⁵⁵ Vilken metodinriktning som är lämplig beror i stor utsträckning på

⁵³ Se t.ex. IMF (2021) för en genomgång av litteraturen.

⁵⁴ Samfunnsøkonomisk analyse (2017). Se även IMF (2021), s. 11–81.

⁵⁵ Se Samfunnsøkonomisk analyse (2017), Ekonomistyrningsverket (2021) och Skatteverket (2022a).

vilken data som finns. Ibland kan det finnas behov av att tillämpa båda metoderna.

En top-down-metod har ett ovanifrånperspektiv och angriper undersökningsfrågan från till exempel ett makroperspektiv och ett teoretiskt antagande om hur stor den totala omfattningen är. Det kan exempelvis handla om att uppskatta diskrepanser i offentliga finanser när det gäller utgifter och intäkter.⁵⁶ Det kan även handla om att utgå från den teoretiska skatten, det vill säga hur mycket skatt som borde ha fastställts, för att uppskatta skattefelet som då blir skillnaden mellan den teoretiska skatten och den fastställda skatten.⁵⁷ Metodinriktningen förutsätter att det finns aggregerad data som speglar det teoretiska antagandet (den teoretiska skatten), som är tillförlitlig men också oberoende från den datakälla som används för att uppskatta diskrepanser. Svårigheten med denna metod är att hitta lämpliga data som speglar det man vill uttala sig om.

En bottom-up-metod angriper undersökningsfrågan från andra hållet och utgår generellt från data på mikronivå, det vill säga data om enskilda individer, hushåll eller företag. Ett flertal studier tillämpar en bottom-up-metod med hjälp av data på utförda kontroller från tillsyns- och kontrollmyndigheter.⁵⁸ Utifrån kontrollresultaten, som görs för ett urval av målpopulationen, syftar metoderna till att bedöma den totala omfattningen i hela populationen. En utmaning med att använda kontrollresultatet från sådana studier är att urvalet sällan speglar en slumpmässig fördelning av populationen. Ofta handlar det om riskbaserade kontroller som bestäms utifrån olika riskkriterier, vilket innebär att kontrollresultaten måste justeras enligt olika metoder för att de ska kunna generaliseras till att gälla hela populationen.

En sådan metod är Heckmans tvåstegsmetod, också kallad Heckman-korrektion, Heckmans lambda eller Heckitmetoden, som kan hantera de statistiska selektionsproblemen som uppstår när urvalet inte är slumpmässigt.⁵⁹ I det första steget formuleras en modell för att ta reda på sannolikheten att exempelvis en aktör utför en arbetslivskriminell handling. Den statistiska skattningen av model-

⁵⁶ Se t.ex. IMF (2021), s. 14 f.

⁵⁷ Skatteverket (2022a).

⁵⁸ Se t.ex. Skatteverket (2020a) som beskrivs i avsnitt 4.4.5. Även Samfunnsøkonomisk analyse (2017) och Skatteverket (2022a) använder en bottom-up metod, men även andra metoder som beskrivs i avsnitt 4.4.1 respektive avsnitt 4.4.4.

⁵⁹ Heckman (1976) och Heckman (1979).

len ger resultat som kan användas för att förutsäga denna sannolikhet för varje individ eller företag. I ett andra steg inkluderas en ytterligare förklaringsvariabel, Heckmans lambda, i den statistiska skattningen från första steget för att korrigera för selektionsproblemet. Metoden är relativt enkel att praktiskt tillämpa och har bland annat använts i den norska studien som uppskattar arbetslivskriminaliteten i Norge med hjälp av riskbaserade kontroller (se vidare avsnitt 4.4.1).⁶⁰

Konsensusmetoder

Expertmetoden, eller Expert Elicitation, är en indirekt metod som innebär att experter gör enskilda bedömningar av omfattningen och mörkertalet.⁶¹ Dessa bedömningar diskuteras och vägs sedan samman till en samlad bedömning av omfattningen. Metoden har bland annat tillämpats av Delegationen mot felaktiga utbetalningar i beräkningen av de felaktiga utbetalningarna.⁶² En nackdel med metoden är att det kan finnas risk för olika former av så kallad kognitiv bias, exempelvis en tendens att överskatta förekomsten av fenomen som man har stora kunskaper om. Metoden har därför varit föremål för kritik.⁶³ Som alternativ till expertmetoden för att bedöma mörkertal förespråkas slumpmässiga kontroller, som anses vara en betydligt effektivare och pricksäkrare metod för att mäta omfattningen av ett fenomen.⁶⁴

En annan indirekt konsensusmetod är den så kallade delfimetoden.⁶⁵ Metoden går ut på att en grupp experter oberoende av varandra får svara på frågeformulär, en process som sedan upprepas då experterna får möjlighet att ompröva sina svar. Resultaten sammanställs av intervjuare som är anonyma för experterna. Metoden har använts i Skatteverkets skattefelsrapport för 2021 för att kunna göra en strukturerad bedömning av den del av skattefelet som bygger på slumpmässiga kontroller av företag.⁶⁶ Syftet är att uppnå en samstämmig gruppbedömning med hjälp av individuella bedömningar i

⁶⁰ Se även Holmlund och Jöreskog (2000).

⁶¹ Se t.ex. Riksrevisionen (2016), s. 6, och Ekonomistyrningsverket (2021), s. 17, för en genomgång av olika studier som använder sig av metoden.

⁶² SOU 2008:74.

⁶³ Se exempelvis Altermark och Nilsson (2020), s. 158–167. Se även Statskontoret (2009) och Försäkringskassan (2019), s. 6.

⁶⁴ Altermark och Nilsson (2020).

⁶⁵ Se exempelvis Skatteverket (2022a).

⁶⁶ Skatteverket (2022a).

situationer där direkt mätbar information antingen saknas eller anses vara mycket osäker. En fördel med denna metod jämfört med expertmetoden är att experterna i delfimetoden är oberoende av varandra och kan svara på frågorna anonymt.

Capture-recapture-metoden

Den största utmaningen med att mäta arbetslivskriminalitet är att vissa förfaranden inte fångas upp i statistiken, bland annat på grund av det faktum att långt ifrån alla brott anmäls. Capture-recapture är en indirekt metod som bland annat har använts inom epidemiologin för att kartlägga och mäta mörkertal.⁶⁷ Metoden har tidigare använts inom kriminologin för att uppskatta omfattningen av till exempel narkotikaanvändning.⁶⁸ Den nämns även i en underlagsrapport till Ekonomistyrningsverket (ESV) inför 2022 års omfattningsstudier.⁶⁹ Metoden bygger på att det finns överlappande uppgifter från minst två olika datakällor som används för att identifiera den andel som inte förekommer i några av dessa. Beroende på sannolikheten att till exempel ett brottsligt förfarande eller en felaktig utbetalning förekommer i minst två källor går det sedan att få en uppskattning av omfattningen för den totala populationen.

Metoden kan utvecklas till att skatta förekomst av brott med stöd av enbart en datakälla, men över tid, och med hjälp av regressions-teknik (så kallad Truncated poisson).⁷⁰ En fördel med metoden är att den bygger på befintlig information och därför är relativt kostnads-effektiv. Samtidigt är det viktigt att beakta att metoden har vissa begränsningar eftersom den bygger på ett antal antaganden om populationen som ska undersökas.⁷¹

⁶⁷ Se t.ex. Hickman m.fl. (2002), s. 13–32, Hook och Regal (2000), s. 771–778, Chao (1987), s. 783–791.

⁶⁸ Se exempelvis Anderberg och Dahlberg (2012).

⁶⁹ Ekonomistyrningsverket (2021).

⁷⁰ Se exempelvis Anderberg och Dahlberg (2012) och Ekonomistyrningsverket (2021).

⁷¹ Den bygger till att börja med på antagandet om att populationen är sluten, statisk och homogen, så att de individer som förekommer i ett register är representativa för populationen och således för skattningen av mörkertalet. Det bygger även på antagandet om att informationskällornas uppgifter är representativa för populationen och att källorna är oberoende av varandra. Det förutsätts att sannolikheten att ingå i materialet är konstant och att antalet individer som förekommer en gång står i direkt proportion till dem som förekommer två gånger. Se vidare i Anderberg och Dahlberg (2012).

4.4 Tidigare omfattningsstudier och granskningsrapporter

I Sverige saknas studier som syftar till att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Det enda försöket som hittills har gjorts att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning återfinns i en norsk studie. Andra så kallade omfattningsstudier mäter inte just arbetslivskriminalitetens omfattning utan närliggande och överlappande fenomen såsom skuggeekonomi, grå ekonomi, odeklarerat arbete, skattefel, felaktiga utbetalningar, folkbokföringsfel, arbetskrafts-exploatering och liknande. I detta avsnitt går vi kortfattat igenom ett antal relevanta omfattningsstudier och granskningsrapporter som hittills har gjorts.

4.4.1 Arbetslivskriminalitetens omfattning i Norge

Det hittills mest ambitiösa försöket att skatta arbetslivskriminalitetens omfattning i ett land återfinns i en norsk studie beställd av den norska skattemyndigheten.⁷² Analysen anger att det dolda värdeskapandet av arbetslivskriminaliteten uppgick till 28 miljarder norska kronor 2015, motsvarande 1,2 procent av fastlands-BNP. Analysen försöker också visa på utvecklingen över tid.

I rapporten betonas att uppskattningarna är väldigt osäkra, eftersom kriminella handlingar sker i det fördolda och därför är svåra att observera. Utifrån intervjuer och litteraturgenomgång har författarna delat in arbetslivskriminaliteten i tre kategorier: i) brott som rör skatter, ii) brott som rör socialförsäkringar och iii) brott som rör löner och arbetsförhållanden. Enligt rapporten utförs brott som rör skatter, löner och arbetsvillkor främst av företag medan brott som rör socialförsäkringar i större utsträckning sker i samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare. I samtliga fall handlar det om brott mot norska lagar som minimerar företagets produktionskostnader och därmed undergräver norska strukturer och snedvrider konkurrensen.

I studien kombineras både direkta och indirekta metoder. Den direkta metoden baseras på tillgängliga data om arbetslivskriminalitet från myndigheters kontroll- och tillsynsverksamhet och ger en upp-

⁷² Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

skattning av arbetslivskriminalitetsnivå som andel av BNP. Data-materialet som används i den direkta metoden baseras på mikrodatabaser från den norska skattemyndighetens företagsregister och företagskontroller för åren 2010–2014. Endast företagskontroller som inneburit att det kontrollerade företaget fått ett lönepåslag på mer än 40 procent, en tilläggsskatt på mer än 30 procent eller som har polis-anmälts ingår i studiens definition av arbetslivskriminalitet.⁷³ I data-materialet ingår även makrodata från det norska Arbeidstilsynet som avser kontrollresultat kopplat till arbetslivskriminalitet för 2016 och framåt, samt från den norska myndigheten Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning (NAV) som avser antalet anmälningar relaterade till arbetslivskriminalitet för 2015 och 2016.

Den indirekta metoden som används är en multipel indikator-metod (MIMIC) som tillämpas för att bedöma arbetslivskriminalitetens utveckling under perioden 1973–2015. Olika modellspecifikationer har testats och enligt författarna bedöms resultaten vara robusta. Ingen modell lyckas dock fånga värdet av brott mot löner och arbetsvillkor, som skadar arbetstagare och näringsliv.

Omfattningsberäkningarna tar även hänsyn till brott som rör socialförsäkringar baserat på makrodata från NAV. Då endast en relativt liten del av dessa brott kan klassas som arbetslivskriminalitet, baseras bedömningarna även på intervjuer med experter och på antaganden som gjorts i tidigare studier om socialförsäkringsbedrägerier. Utifrån tillgängligt underlag bedömer författarna att den del av arbetslivskriminalitetens omfattning som rör socialförsäkringsbedrägerier uppgår till cirka 0,032 procent av BNP. Författarna betonar att bedömningen är behäftad med osäkerhet men att omfattningen av arbetslivskriminalitet som rör socialförsäkringar inte uppgår till så stora belopp jämfört med de former av arbetslivskriminalitet som rör skatter, löner eller arbetsförhållanden.

I rapporten redovisas två olika uppskattningar av arbetslivskriminalitetens omfattning 2015. Den första uppskattningen beräknar omfattningen av *undandragna skatter och avgifter*. Den andra uppskattningen försöker fånga *dolt värdeskapande* som kan kopplas till arbetslivskriminalitet. Båda estimeringarna utgår från den norska skattemyndighetens uppföljningsdata från företagskontroller relaterade till skatteundandragande eller underrapporterade inkomster.

⁷³ Samfunnsøkonomisk analyse (2017), s. 62.

Sammantaget bedöms arbetslivskriminalitetens omfattning för 2015 uppgå till 12 miljarder norska kronor, eller 0,5 procent av BNP, om estimeringen baseras på storleken på skatteundandragande och på socialförsäkringsbedrägerier som klassas som arbetslivskriminalitet. Om uppskattningen i stället utgår från den andra estimeringen, som baseras på det dolda värdet på inkomster och sociala avgifter samt storleken på socialförsäkringsbedrägerierna, bedöms omfattningen uppgå till 28 miljarder norska kronor, eller 1,2 procent av BNP. Att den sistnämnda estimeringen är större än den förstnämnda beror enligt författarna på att det uppskattade dolda värdet på inkomster och sociala avgifter fångar upp mer än endast skatteundandragande, såsom svart arbetskraft och brott mot arbetsmiljölagen. Huvudresultatet för arbetslivskriminalitetens omfattning för 2015 är därför den sistnämnda uppskattningen på 28 miljarder norska kronor som inkluderar det dolda värdet på inkomster.

4.4.2 Beräkningar av skuggekonomin omfattning

En studie publicerad av Internationella Valutafonden (IMF) uppskattar den så kallade skuggekonomin i 158 länder 2015. Skuggekonomin definieras i rapporten som alla ekonomiska aktiviteter som är dolda för officiella myndigheter av monetära, regulatoriska och institutionella skäl.⁷⁴ Rapporten uppskattar att Sveriges skuggeekonomi var cirka 11,7 procent av BNP, vilket kan jämföras med ett genomsnitt på 28 procent för samtliga 158 länder som undersöktes.

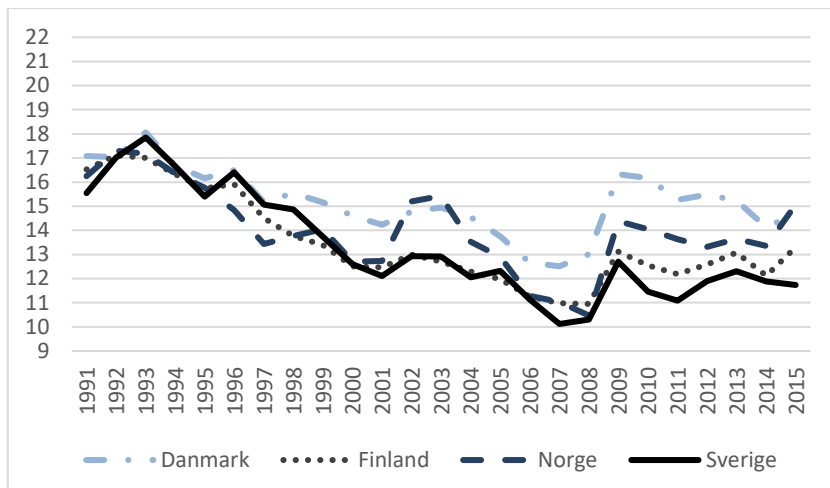
I studien beskrivs att de direkta tillvägagångssätten utgår från befintliga datakällor på mikronivå såsom statistik för nationalräkenskaper, enkätundersökningar riktade till privatpersoner, företagsundersökningar och data på hushållens inkomster och utgifter. Den indirekta metoden, indikatormetoden MIMIC, tillämpar makrodata på indikatorer för skuggekonomin vilket omfattar data som visar på avvikelser i offentliga finanser när det gäller utgifter och intäkter, skillnader mellan registrerad och faktisk arbetskraft, skillnader i tillväxttakt på elförbrukning och BNP, pengaflöden och transaktioner, samt efterfrågan på kontanter.

I figur 4.1 redovisas resultat avseende skuggekonomin omfattning för Sverige, Danmark, Finland och Norge för perioden 1991–2015.

⁷⁴ IMF (2021), s. 11.

Resultaten som baseras på MIMIC-metoden visar att Sveriges skuggekonomi har minskat från cirka 15,5 procent av BNP 1991 till cirka 11,7 procent av BNP 2015. Som lägst var den 2007 då Sverige skuggekonomi uppskattades till 10,1 procent av BNP.

Figur 4.1 Uppskattningar av skuggekonomins omfattning och utveckling över tid i Sverige jämfört med Danmark, Finland och Norge, 1991–2015



Anm.: Beräkningar på skuggekonomin i Sverige, Danmark, Finland och Norge som andel av BNP 1991–2015 baserat på multipla indikatormetoden (MIMIC).

Källa: IMF (2021).

En studie av Schneider med flera (2010) uppskattar att Sveriges skuggekonomi över perioden 1999–2007 var 18,8 procent av BNP och 17,9 procent 2007. Studien tillämpar bland annat MIMIC-metoden för att uppskatta omfattningen genom ett teoretiskt ramverk. Ramverket ger vägledning i att dels bestämma vilka faktorer som påverkar skuggekonomins omfattning, dels ta fram ett antal indikatorer på den icke-mätbara delen av skuggekonomin.⁷⁵

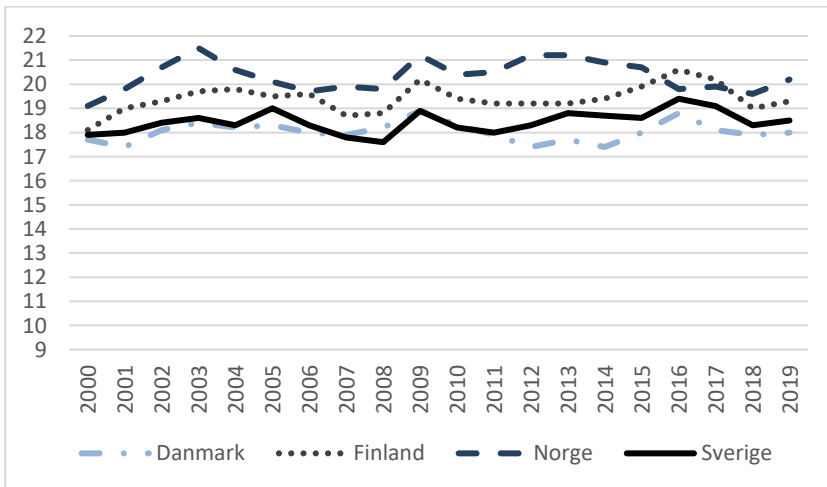
En annan studie av Schneider med flera (2015), som också bland andra även tillämpar MIMIC-metoden, uppskattar att Sveriges skuggekonomi var 13,6 procent av BNP år 2014. Detta kan jämföras med genomsnittet för samtliga EU-länder som låg på 18,6 procent, eller med Norge vars skuggekonomi uppskattades till 13,1 procent av BNP.

⁷⁵ Schneider, Buehn och Montenegro (2010).

Uppskattningarna från andra EU-länder varierade från 6,9 procent i Schweiz till 31 procent i Bulgarien.⁷⁶

I studien publicerad av IMF presenteras även uppskattningar av skuggekonomins omfattning över perioden 2000–2019.⁷⁷ Analysen använder sig också av MIMIC-metoden där faktorer som antas påverka skuggekonomins omfattning är ett antal orsaksvariabler som fångar upp ländernas produktivitet, skatteintäkter, handelsvolymen och förädlingsvärde av jordbruk. Metoden tillämpar också ett antal indikatorer som utgörs av ländernas BNP-tillväxt, arbetskraftsdeltagande och investeringar. Utifrån denna metod uppskattas Sveriges skuggeekonomi utgöra ungefär 18 procent av BNP år 2019. I figur 4.2 återges de estimerade uppskattningarna från rapporten för Sverige, Norge, Finland och Danmark. Baserat på den data och de variabler som används i denna rapport fås något större uppskattningar på omfattningen för samtliga länder jämfört med de uppskattningar som presenteras i figur 4.1. Sverige hade enligt figur 4.2 en något större skuggeekonomi än Danmark 2019 men en något mindre skuggeekonomi än både Finlands och Norges.

Figur 4.2 Uppskattningar av skuggekonomins omfattning och utveckling över tid i Sverige jämfört med Danmark, Finland och Norge, 2000–2019



Anm.: Beräkningar på skuggeekonomin i Sverige, Danmark, Finland och Norge som andel av BNP 2000–2019 baserat på multipla indikatormetoden (MIMIC).

Källa: IMF (2021).

⁷⁶ Schneider, Mroz och Raczkowki (2015).

⁷⁷ IMF (2021), s. 84.

4.4.3 EU-kommissionens uppskattningar av skuggekonomin storlek

EU:s undersökningar om skuggekonomin har fokus på odeklarerat arbete inklusive svartarbete. En EU-undersökning från 2017 som uppskattar skuggekonomin ger en bredare indikation på skatteundandragandet än tidigare.⁷⁸ I en sammanställning av EU-kommissionen redovisas skuggekonomin och det odeklarerade arbetets uppskattade storlek i EU. Enligt sammanställningen uppskattades Sveriges skuggekonomi år 2015 vara omkring 13,2 procent av BNP och det odeklarerade arbetet år 2006 vara runt 5 procent av BNP.⁷⁹

I sammanställningen redovisas även uppgifter från Eurobarometerns undersökningar om efterfrågan på och utbudet av odeklarerat arbete samt andelen anställda med svart lön. För samtliga länder i EU som uppgifter redovisas för tenderar efterfrågan att vara större än utbudet. Efterfrågan på odeklarerat arbete mäts genom andelen uppgiftslämnare som svarar att de någon gång under de senaste tolv månaderna har betalat för några varor eller tjänster som man har goda skäl att anta inbegrep svartarbete (till exempel där faktura eller kvitto för moms saknas). Efterfrågan på odeklarerat arbete uppskattas på så vis vara 16 procent i Sverige år 2013, vilket var något högre än genomsnittet för hela EU som låg på 11 procent.⁸⁰ I den senaste Eurobarometerns undersökning för 2019 hade efterfrågan i Sverige minskat till 13 procent, medan genomsnittet för hela EU var 10 procent.⁸¹

Utbudet på odeklarerat arbete mäts genom andelen som svarar att de någon gång under de senaste tolv månaderna har utfört något odeklarerat arbete, antingen för egen del eller för en arbetsgivare. Utbudet på odeklarerat arbete för 2013 uppskattades till sju procent i Sverige, jämfört med fyra procent inom hela EU.⁸² Motsvarande siffror för 2019 uppskattas för Sverige vara oförändrat på 7 procent, medan genomsnittet inom EU var 3 procent.⁸³

⁷⁸ Se Europeiska kommissionen (2017).

⁷⁹ Uppskattningen av skuggekonomin storlek bygger i sin tur på en studie av Williams m.fl. (2017). Uppskattningen av det odeklarerade arbetets storlek av BNP bygger på en studie av Schneider (2015).

⁸⁰ Europeiska kommissionen (2014), T16. Genomsnittet för hela EU avser EU27.

⁸¹ Europeiska kommissionen (2020), T16. Genomsnittet för hela EU avser EU28.

⁸² Europeiska kommissionen (2014), T31.

⁸³ Se Europeiska kommissionen (2020).

Andelen av de anställda som fick en del av lönen svart enligt Eurobarometerens undersökning 2013 var en procent i Sverige, medan genomsnittet för EU var högre, 3 procent.⁸⁴ Motsvarande andel 2019 hade ökat för Sverige, till 3 procent, men låg oförändrat kvar på 3 procent för hela EU.

Sammantaget visar undersökningarna att både efterfrågan på och utbudet av odeklarerat arbete är något större i Sverige än inom hela EU. Det är svårt att genom enkätundersökningar fånga upp förekomsten av svartarbete, vilket gör att resultatet av dessa undersökningar blir osäkra. Mörkertalet är enligt ett flertal rapporter stort. Enkätundersökningar är generellt förknippade med både bortfall och mätfel. Dessutom kan undersökningsmetoderna och de resultat som erhållits med hjälp av dessa vara mycket varierande.

4.4.4 Skatteverkets uppskattningar av skattefelet

Enligt Skatteverkets regleringsbrev ska myndigheten bedöma skattefelets storlek och i vilken grad skattefelet har förändrats.⁸⁵ Skatteverket definierar skattefelet som skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd om alla redovisade sina verksamheter och transaktioner korrekt och den skatt som fastställs efter Skatteverkets kontroller.⁸⁶ I Skattefelsrapport 2021 redovisas myndighetens bedömning av skattefelets storlek samt de metoder som används för att uppskatta storleken. Myndighetens bedömning av genomsnittligt, årligt kontrollerbart skattefel per skatteslag presenteras i tabell 4.1.

⁸⁴ Frågan till uppgiftslämnaren är följande: "Ibland föredrar arbetsgivaren att betala hela eller en del av lönen eller ersättningen (för extraarbete, övertidstimmar eller den del som överstiger den lagstadgade minimilönen) i kontanter och utan att redovisa det för skatte- eller socialförsäkringsmyndigheterna. Har din arbetsgivare under de senaste 12 månaderna betalat dig någon del av din inkomst på detta sätt?" Se Europeiska kommissionen (2014) och (2020).

⁸⁵ Regeringsbeslut Fi2021/02844.

⁸⁶ Se Skatteverket (2022a).

Tabell 4.1 Uppskattning av kontrollerbart årligt skattefel per skatteslag (miljarder kronor och andel av fastställd skatt i procent)

	Skattefel (mdkr)	Andel av fastställd skatt ¹ (%)
Mervärdesskatt, 2019 ³	12,4	2,7
Skatt på inkomst av tjänst och näringsverksamhet, 2014–2018 ²	12,0	1,5
Inkomstskatt för inkomstslaget kapital, 2016–2018 ³	8,0	8,6
Arbetsgivaravgift och egenavgift, 2014–2018 ²	7,7	1,6
Bolagsskatt, 2014–2018 ²	3,2	3,6
Punktskatter: alkohol, tobak och trängselskatt, 2020 ³	1,6	5,3

Anm.: ¹Fastställd skatt avser genomsnittlig årlig skatt för målpopulationen för respektive skatteslag och period. ²Bedömningen inkluderar en uppräknig av resultaten från de slumpmässiga kontrollerna. Uppräkningsfaktorn är 1,27 för aktiebolag och 1,17 för enskilda näringsidkare. ³Skattefelet inkluderar även delar av det icke-kontrollerbara skattefelet.

Källa: Skatteverket (2022a).

I tabell 4.2 visas enbart det kontrollerbara skattefelet för inkomst av tjänst för privatpersoner och arbetsgivaravgifter för företag. Skattefelet på inkomst av tjänst uppgick till 5,3 miljarder kronor årligen under perioden 2014–2018. Det motsvarar 0,7 procent av den fastställda skatten. Beloppet avsåg skattekonsekvenser av fel- eller oredovisade löner och förmåner som upptäcks vid kontrollerna. I tabell 4.2 visas att det framför allt är de små och medelstora företagen som har de största skattekonsekvenserna som rör anställdas fel- och oredovisade löner och förmåner. Det kontrollerbara skattefelet för arbetsgivaravgifter var under perioden 2014–2018 ungefär 4,7 miljarder kronor eller 0,9 procent av den fastställda skatten. Även här visar tabell 4.2 att det framför allt är de små och medelstora företagen som står för den största andelen av det kontrollerbara skattefelet när det gäller arbetsgivaravgifter.

Tabell 4.2 Kontrollerbart årligt skattefel för inkomst av tjänst och arbetsgivaravgifter (miljarder kronor och andel av fastställd skatt i procent), 2014–2018

	Skattefel (mdkr)	Andel av fastställd skatt ¹ (%)
Skatt på inkomst av tjänst (2014–2018)	5,3	0,7
Varav inkomst av tjänst, anställda i stora företag ¹	0,2	0,02
Varav inkomst av tjänst, anställda i små och medelstora företag ²	5,1	0,7
Varav inkomst av tjänst, anställda i kommuner, regioner och statliga myndigheter	0,01	0,0
Arbetsgivaravgifter (2014–2018)	4,7	0,9
Varav stora företag ¹	0,1	0,03
Varav små och medelstora aktiebolag ²	4,4	0,9
Varav handelsbolag ²	0,1	0,01
Varav enskild näringsverksamhet ²	0,1	0,02
Varav kommuner, regioner och statliga myndigheter	0,01	0,0

Anm.: ¹Avser privata inhemska företag som ingår i koncern med minst ett företag med lönesumma överstigande 50 miljoner kronor. ²Avser inhemska företag som inte ingår i koncern med något företag med lönesumma överstigande 50 miljoner kronor.

Källa: Skatteverket (2022a).

I rapporten beskrivs att myndigheten endast kan återge skattefelet för de delar av ekonomin som är kontrollerbara med vald metod.⁸⁷ Det innebär att andra delar av skattefelet, som kan identifieras med andra kontrollmetoder, eller är icke-kontrollerbara, inte har kunnat bedömas. De icke-kontrollerbara skattefelen, det vill säga fel som inte kan hittas genom kontroller, handlar främst om verksamheter och transaktioner som inte lämnar några eller bara mycket otydliga spår efter sig. Myndigheten beskriver att arbetet med att ta fram en bedömning av det icke-kontrollerbara skattefelet inom olika områden pågår men är inte färdigt. Enligt myndigheten är området svårbedömt eftersom en stor del av felet uppstår på grund av att information medvetet undanhålls myndigheterna. Exempelvis ingår inte i skattefelsbedömningarna sådana fel som härrör från svartarbete utan kvitto eller felaktigt redovisade löner och förmåner bland utländska och statligt ägda företag. Någon sammantagen bedömning av skattefelet för hela ekonomin har därför inte kunnat göras. Författarna

⁸⁷ Skatteverket (2022a), s. 10.

betonar att de redan gjorda bedömningarna av skattefelet är beroende av antaganden och därför är förknippade med osäkerhet.

4.4.5 Skatteverkets uppskattningar av omfattningen av svarta arbetsinkomster

Skatteverket har i två rapporter från 2006 och 2020 försökt uppskatta omfattningen av svarta arbetsinkomster utifrån årliga inkomständringar för företag till följd av myndighetens skatterevisioner.⁸⁸ Enligt myndigheten är svarta arbetsinkomster sådana inkomster som utgår från produktiva ekonomiska lagliga aktiviteter som borde redovisas och beskattas i Sverige men som varken, delvis eller i sin helhet, redovisas eller beskattas.⁸⁹ I rapporten från 2020, som baseras på Skatteverkets revisioner genomförda under perioden 2010–2016, redovisas ändringar till följd av Skatteverkets revisioner. Dessa ändringar bedöms sammanlagt uppgå till 900 miljoner kronor per år. Genom att räkna upp ändringsbeloppet till hela ekonomin fås en uppskattning av de svarta arbetsinkomsterna. Beräkningarna visar att de svarta arbetsinkomsterna i hela ekonomin uppgår till 91 miljarder kronor per år, vilket motsvarar 2,3 procent av BNP eller 6 procent av de totala arbetsinkomsterna.

I rapporten från 2006, som baseras på revisioner genomförda under perioden 1995–2003, uppskattas de svarta arbetsinkomsterna uppgå till ett lägre belopp i absoluta tal, 71 miljarder kronor per år för hela ekonomin. Som andel av BNP motsvarar det 3 procent eller 7 procent av arbetsinkomsterna, vilket i stället är högre i reala termer.⁹⁰ I rapporten redovisas även resultat som visar att merparten av svartarbetet förekommer bland enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag.⁹¹

En jämförelse av resultaten mellan rapporterna indikerar således en minskning av de totala svarta inkomsterna som andel av BNP och som andel av arbetsinkomsterna över tid. Dock betonar Skatteverket (2020a) att minskningen delvis kan förklaras av en viss metodskillnad mellan rapporterna. I stort utgår rapporterna från samma metod, en så kallad revisionsmetod som förespråkas av bland annat OECD⁹²,

⁸⁸ Skatteverket (2006) och Skatteverket (2020a).

⁸⁹ Se Skatteverket (2020a).

⁹⁰ Skatteverket (2006), bil. 9.

⁹¹ Skatteverket (2006), bil. 9.

⁹² Skatteverket (2020a). Se även OECD (2002).

men det finns en viss skillnad i hur ändringsbeloppen till följd av revisionerna har extrapolerats till hela ekonomin.⁹³ Om båda studierna hade tillämpat samma metodik som har tillämpats i den tidigare studien från 2006 skulle, enligt Skatteverket, de svarta inkomsterna för den senare periodens skattningar ha blivit högre totalt sett, men som andel av BNP densamma. Svartarbetet i Sverige som andel av BNP förefaller enligt Skatteverket (2020a) vara relativt lågt i en internationell jämförelse.

I båda rapporterna betonas att uppskattningar av svartarbetets omfattning är svåra att göra och förenade med osäkerhet. Det är dels svårt att upptäcka förekomsten av svartarbete, dels svårt att uppskatta omfattningen i ekonomin. Eftersom beräkningarna bygger på ändringsbelopp som upptäcks vid en revision kommer de icke-kontrollerbara svarta inkomsterna, det vill säga sådant arbete som sker helt utan myndigheters kännedom, exempelvis av företag som inte är registrerade i landet, inte att vara medräknade i uppskattningarna.

Dessutom kommer de företag som granskas ha en högre risk för att undandra skatt och kommer därmed i genomsnitt begå fler fel än populationen generellt. Det beror på att Skatteverkets beslut om att genomföra en revision oftast baseras på inkommande tips, olika riskindikatorer och bedömningar.⁹⁴ En del av de företag som kontrolleras vid en revision är oftast utvalda utifrån ett så kallat riskbaserat urval, även om vissa kan vara slumpmässigt utvalda. En tillämpning av ett riskbaserat urval för att beräkna omfattningen kan resultera i snedvridna (överskattade) resultat, om det inte görs några statistiska justeringar för den högre risken. I rapporterna har en så kallad revisionsmetod, som tar hänsyn till olika riskvariabler såsom företagens juridiska form, storlek, sektor och/eller aktivitet, tillämpats för att justera för eventuella selektionsproblem med ett mer eller mindre icke-representativt urval.⁹⁵

Enligt Skatteverket (2020a) bedöms svartarbetet som andel av de redovisade inkomsterna ha minskat i branscher där det genomförts reformer för bättre regelefterlevnad, och ökat där det inte har gjorts några reformer. Resultaten indikerar att en stor del av det totala svartarbetet finns inom mindre aktiebolag.⁹⁶ Dock går det inte att påvisa något orsakssamband men författaren finner stöd för bedöm-

⁹³ Skatteverket (2020a).

⁹⁴ Skatteverket (2020a).

⁹⁵ Skatteverket (2020a). Se även OECD (2002).

⁹⁶ Med mindre aktiebolag menas att bolaget har en lönesumma mellan 1 och 5 miljoner kronor.

ningen utifrån andra studier av Skatteverket. Vidare konstateras i rapporten att de svarta inkomsterna som andel av de deklarerade inkomsterna är höga i branscher med stor andel kontanthantering såsom hår- och skönhetsvård, taxi och restaurang.⁹⁷ I rapporten visas att företag inom branscher som har verksamhet inom ”juridik och städ”, ”bygg” samt ”övrig parti- och detaljhandel” tillsammans står för ungefär 50 procent av de svarta inkomsterna. Det är enligt rapporten branscher som typiskt sett har stora lönesummor där andelen svarta inkomster har ökat över tid.

4.4.6 Omfattningen av felaktiga utbetalningar

Delegationen mot felaktiga utbetalningar redovisade 2008 resultatet av ett antal omfattningsstudier och gjorde då en sammanvägd bedömning av felaktiga utbetalningar.⁹⁸ Av cirka 510 miljarder kronor som betalades ut från välfärdssystemen 2005 bedömdes cirka 18–20 miljarder kronor vara felaktiga utbetalningar. Det motsvarar ungefär 4 procent av alla utbetalningar. Bedömningarna, som tog hänsyn till uppskattningar av mörkertal, det vill säga fel som inte upptäcks, baserades på expertmetoden (se avsnitt 4.3.2).⁹⁹ Delegationen gjorde även en inventering hos utbetalande myndigheter och organisationer som visade att tillgången till statistik om felaktiga utbetalningar var mycket begränsad. Den sammantagna bedömningen var att ungefär hälften av de totala felaktiga utbetalningarna berodde på avsiktliga fel från sökanden. Den andra hälften var oavsiktliga fel från sökanden eller myndigheter. De avsiktliga felaktiga utbetalningarna bedömdes för den undersökta perioden uppgå till cirka 9–10 miljarder kronor.

Inom ramen för ESV:s samverkansuppdrag gjordes en bedömning av 2009 års utbetalningar.¹⁰⁰ Omfattningen på de felaktiga utbetalningarna uppskattades till ungefär 16,5 miljarder kronor, med ett osäkerhetsintervall om mellan 4 och 29 miljarder kronor.¹⁰¹ Uppskattningen av de felaktiga utbetalningarna motsvarar 3,3 procent av

⁹⁷ Se även Skatteverket (2006) och Morse m.fl. (2009) för en kvalitativ diskussion om skatteundandragande och kontanthantering.

⁹⁸ SOU 2008:74.

⁹⁹ Tillvägagångssättet benämns som expertmetoden (Expert elicitation) som är en slags konsensusmetod.

¹⁰⁰ Ekonomistyrningsverket (2011), s. 86.

¹⁰¹ Studiens metod (Expert elicitation) resulterar inte i konfidensintervall i en klassisk statistisk definition, utan osäkerhetsintervall tillämpas som baserar sig på sammanvägda subjektiva sannolikhetsintervall.

alla utbetalningar. Ungefär en procent av alla utbetalningar bedömdes vara avsiktliga fel.

Riksrevisionen gjorde 2016 en sammanvägd bedömning utifrån tidigare uppskattningar gjorda av Delegationen mot felaktiga utbetalningar, ESV och Försäkringskassan. De bedömde att 16–20 miljarder kronor var felaktiga utbetalningar varje år men att osäkerhetsintervallet är stort.¹⁰²

Delegationen för korrekta utbetalningar som tillsattes 2016 utgick i mindre utsträckning från expertbedömningar och i större utsträckning från empiriska studier för att försöka få en större säkerhet i bedömningen av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.¹⁰³ Resultaten från omfattningsstudierna visade att de felaktiga utbetalningarna låg inom ett osäkerhetsintervall på mellan 11 och 27 miljarder kronor, där 18 miljarder kronor ansågs vara den troligaste bedömningen.¹⁰⁴ Detta skulle innebära att cirka 3 procent av de utbetalade medlen från välfärdssystemen betalas ut felaktigt varje år. Det handlar om utbetalningar från Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten. Ungefär hälften av de felaktiga utbetalningarna bedömdes orsakas av fel som man miss-tänkte var avsiktliga.

Felaktiga utbetalningar är ett brett begrepp som omfattar allt från oavsiktliga fel till systematiskt och organiserat missbruk i stor omfattning. I en underlagsrapport till Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) beskrivs de olika typerna av felaktiga utbetalningar. Den andel av de felaktiga utbetalningarna som återfinns i de två översta delarna av pyramiden i figur 4.3 rör organiserad och systematisk brottslighet.¹⁰⁵ Det handlar om allvarliga brott i syfte att uppnå ekonomisk vinning som enligt Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden har identifierats som kvalificerad välfärdsbrottslighet.¹⁰⁶

¹⁰² Riksrevisionen (2016), s. 16.

¹⁰³ SOU 2019:59, s. 18 f.

¹⁰⁴ SOU 2019:59, s. 94 f.

¹⁰⁵ Hämtad från en underlagspromemoria utarbetad av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05). 24 oktober 2019.

¹⁰⁶ SOU 2017:37, s. 23.

Figur 4.3 Compliance-pyramiden



Källa: Fi 2018:05.

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden, som tillsattes 2015, konstaterar att det inte är möjligt att på ett tillförlitligt sätt bedöma storleken av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten.¹⁰⁷ Utredningen påpekar att uppgiften att bedöma omfattningen är mycket svår, att det gjorts flera tidigare försök att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar och att dessa inte har varit invändningsfria. I stället utgick bedömningarna från identifierade risker och en sammanställning över upptäckta och anmälda brottsmisstankar från utbetalande myndigheter (Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket), arbetslöshetskassor, länsstyrelser och kommuner. Enligt utredningens bedömning uppgick den anmälda brottslighetens beloppsmässiga storlek till drygt 600 miljoner kronor varav cirka 500 miljoner kronor avsåg kvalificerad välfärdsbrottslighet.¹⁰⁸ Utredningen konstaterade att dessa summor, trots skillnader i tillvägagångssätt och olika osäkerheter, markant avviker från de tidigare uppskattningarna av felaktiga utbetalningars totala omfattning. Det beror enligt utredningen på två faktorer: dels

¹⁰⁷ SOU 2017:37, s. 96 f.

¹⁰⁸ SOU 2017:37.

att mörkertalet, det vill säga fel som inte upptäcks, är mycket stort, dels att brott som faktiskt upptäcks inte anmäls.

Under 2021 beslutade regeringen att stärka arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.¹⁰⁹ Ett råd för korrekta utbetalningar inrättades vid ESV. Rådet ska främja samverkan mellan de myndigheter som representeras i rådet, vara ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte samt diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar. En del av arbetet är att Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten återkommande ska studera omfattningen av felaktiga utbetalningar och vad felaktigheterna beror på. ESV ska samordna myndigheternas arbete. Regeringen har också beslutat att omfattningen av felaktigheterna för många ersättningar ska studeras empiriskt.¹¹⁰ Med empiriska studier avses studier som baseras på datainsamling, exempelvis genom datamatchning, eller kontroll av ett slumpmässigt urval av ärenden. I uppdraget ingår att uppskatta såväl de fel som kan studeras empiriskt, som de fel där detta inte låter sig göras. Myndigheterna ska redovisa de antaganden och fakta som ligger till grund för kvantifieringen av de fel som inte låter sig studeras empiriskt samt de osäkerheter som finns. Myndigheterna ska säkerställa att resultatet av studierna går att jämföra mellan ersättningar och över tid. Resultatet av omfattningsstudierna ska redovisas till ESV och ligga till grund för den redovisning som myndigheten ska lämna till regeringen senast den 1 mars 2023. Detta uppdrag till ESV och de övriga myndigheterna kommer att ha stor betydelse för delegationens möjligheter att bedöma omfattningen av den del av arbetslivskriminaliteten som kan ses som en delmängd av välfärdsbrottsligheten.

4.4.7 Falska identiteter och folkbokföringsfel

I Skatteverket (2018c) beskrivs att identitetsrelaterat missbruk och brottslighet har många skepnader och består av ett flertal olika situationer.¹¹¹ Myndighetens samlade uppfattning är att de direkt falska identiteterna minskar i omfattning i Sverige till förmån för olika

¹⁰⁹ Förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

¹¹⁰ Regeringsbeslut Fi2021/03247 och Fi2022/00107.

¹¹¹ Skatteverket (2018c), s. 3.

varianter av utnyttjade identiteter. Medan direkt falska identiteter är helt fiktiva personer, innebär en utnyttjad identitet att någon nyttjar någon annans identitet för ekonomisk vinning, med eller utan dennes medverkan eller kännedom. Då vinningen av detta kan uppstå på många olika sätt begränsar sig Skatteverket till identitetsmissbruk kopplad till företagsverksamhet. Myndigheten uppger att det inte finns någon samlad bild av omfattningen och konsekvenser av identitetsrelaterade fel eller missbruk och menar att det är komplext att ta fram en sådan bild.

Folkbokföring innebär enligt folkbokföringslagen (1991:481) fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Myndigheter och övriga samhällsfunktioner har möjlighet att hämta och fatta beslut baserade på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen, vilket innebär att oriktiga uppgifter i folkbokföringen kan medföra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet. Brott mot folkbokföringslagen kan på detta sätt vara ett led i arbetslivskriminella förfaranden.

I Skatteverkets årsredovisning redovisas storleken på folkbokföringsfelet.¹¹² År 2021 bedömes felet uppgå till 2,1 procent av befolkningen och omfatta ungefär 214 000 personer. Denna uppskattning inkluderar personer som är eller borde vara folkbokförda i Sverige och inkluderar inte personer som befinner sig i Sverige utan tillstånd eller som tillfälligt vistas i landet (exempelvis personer med samordningsnummer). De fel som uppskattas kan vara både avsiktliga och oavsiktliga. Hur stor andel av de avsiktliga felen som är relaterade till arbetslivskriminella förfaranden går inte att bedöma utifrån rapporten.

4.4.8 Riksrevisionens granskning av den statliga lönegarantin

Den statliga lönegarantin innebär, något förenklat, ett skydd för arbetstgares löner vid arbetsgivarens konkurs. Såsom anges i kapitel 3 får missbruk av lönegarantin anses röra arbetslivet och kunna utgöra arbetslivskriminalitet. Riksrevisionen (2022) har studerat omfattningen av missbruk i lönegarantin med hjälp av registerdata.¹¹³

¹¹² Skatteverket (2022d), s. 80. Se även Skatteverket (2020b).

¹¹³ Riksrevisionen (2022).

Riksrevisionen har vid sin granskning analyserat utbetalningar av lönegarantin från länsstyrelserna för företag som gick i konkurs under 2020 och där minst en anställd fått lönegaranti. Myndigheten har samkört dessa utbetalningar med SCB:s uppgifter om Skatteverkets arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI) för 2019 och 2020. I AGI finns uppgifter om individernas månatliga inkomster från olika arbetsgivare och socialförsäkringsinkomster. Riksrevisionen har även begärt in företagsekonomiska data från SCB och datum för de tre senaste förändringarna av bolagsstyrelsen hos bolagen som gått i konkurs från Bolagsverket. Dessa uppgifter kan ge en indikation på om ägarbyte har skett före konkursen. Totalt berörs 18 252 personer i 18 497 anställningar fördelade på 1 728 företag som gått i konkurs.

Utgifterna för den statliga lönegarantin ökade kraftigt till följd av coronapandemin. Utgifterna var 3,2 miljarder kronor 2020. Riksrevisionen bedömer att 6–9 procent av utgifterna för lönegarantin i konkurser kan kopplas till misstänkt missbruk, vilket motsvarar 100–150 miljoner kronor ett genomsnittligt år. Närmare 7 procent av lönegarantimottagarna hade ingen registrerad lön från den arbetsgivare som gått i konkurs. Ytterligare närmare 9 procent av lönegarantimottagarna i konkurser fick mer i lönegaranti än vad de hade fått i lön under sin anställningsperiod. Drygt 3 procent av lönegarantimottagarna fick kraftiga lönehöjningar kort in på konkursen. Riksrevisionen bedömer dock att indikationerna på missbruk i företagsrekonstruktioner är lägre än i konkurserna.

4.4.9 Riksrevisionens rapport om exploatering av arbetskraft

I Riksrevisionens (2020) granskning av statens insatser mot arbetskraftsexploatering bedöms arbetskraftsexploatering vara såväl ett allvarligt som ökande samhällsproblem. Enligt granskningen är arbetskraftsexploatering ett samlingsbegrepp som beskriver att en individ utnyttjas av en arbetsgivare och drabbas av olika typer av missförhållanden på arbetsplatsen. Enstaka eller mindre missförhållanden på arbetsplatsen klassas inte som arbetskraftsexploatering.¹¹⁴ Riksrevisionen beskriver att arbetskraftsexploatering har olika allvarlighetsgrader där den allvarligaste formen är slaveri (se figur 4.4). Gransk-

¹¹⁴ Riksrevisionen (2020).

ningen av arbetskraftsexploatering riktas främst mot de övre tre delarna av triangeln i figuren.

Figur 4.4 Olika grader av arbetskraftsexploatering



Källa: Riksrevisionen (2020).

I granskningen framgår att vissa grupper löper högre risk för att råka ut för allvarliga former av arbetskraftsexploatering. Till riskgrupperna hör asylsökande med undantag från kravet på arbetstillstånd, arbetskraftsinvandrare från tredjeland med arbetstillstånd, tredjelandsmedborgare som har arbetstillstånd i andra EU/EES-länder, utstationerade och utsända arbetstagare, utsatta EU/EES-medborgare och irreguljära arbetskraftsinvandrare. Enligt Riksrevisionen handlar det sannolikt om tiotusentals personer som tillhör grupper där det finns en ökad risk för arbetskraftsexploatering. Samtidigt betonas i granskningen att det för flera riskgrupper saknas kunskap om hur många det är som arbetar i Sverige och under vilka villkor de arbetar.

Enligt Riksrevisionen fanns det under 2019 cirka 12 000 asylsökande med undantag från kravet på arbetstillstånd. Cirka 22 000 arbetstillstånd beviljades till arbetskraftsinvandrare från tredjeland år 2019 och cirka 2 200 arbetstillstånd gavs till tredjelandsmedborgare som har bott mer än fem år i ett annat EU-land. Omkring 42 000 per-

soner var under 2019 anmälda som utstationerade i Sverige. Hälften av dessa arbetade i branscher som Arbetsmiljöverket bedömer vara branscher som har en ökad risk för arbetslivskriminalitet. Enligt Riksrevisionen finns det inga tillförlitliga uppgifter om hur många utsatta EU/EES-medborgare eller irreguljära arbetskraftsinvandrare som finns i Sverige. Personer som utgör irreguljära arbetskraftsinvandrare är personer som arbetar trots att de inte har rätt att vistas alternativt att arbeta i Sverige.

Riksrevisionens bedömning är att det är svårt att veta hur många som är utsatta för arbetskraftsexploatering eftersom det sker i skymundan och det saknas officiell uppskattning av hur många som är utsatta. Det går heller inte att summera antalet personer för att få en uppfattning om arbetskraftsexploaterings omfattning då vissa personer kan tillhöra flera riskgrupper. Att räkna ihop antalet personer från de olika grupperna leder troligtvis till dubbelräkningar.

Genom intervjuer, dokumentstudier och enkäter landar Riksrevisionen i en bedömning om att det finns en relativt låg kännedom om arbetskraftsexploatering i Sverige och att kunskapen om vilka som drabbas är mycket begränsad.¹¹⁵ En orsak är att ingen myndighet har i uppdrag att följa upp hur utbrett problemet är. Den myndighet som kommer närmast att löpande följa utvecklingen är Polismyndigheten, som har fått i uppdrag att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel för alla ändamål. Brå, Migrationsverket och Jämställdhetsmyndigheten registrerar endast de fall som kommer till myndigheternas kännedom.

Ett exempel som illustrerar att myndigheterna saknar samstämmighet i vad som krävs för att registrera ett fall återges i tabell 4.3 nedan. Statistiken är därför enligt Riksrevisionen bristfällig. Dessutom kan en och samma person ingå i flera myndigheters statistik. Siffrorna kan enligt Riksrevisionen dessutom skilja sig från Polismyndighetens siffror eftersom myndigheterna har olika arbetssätt för att kategorisera de misstänkta fallen. Exempelvis kan det hända att ett rapporterat fall från Migrationsverket endast blir ett tips hos Polismyndigheten.

¹¹⁵ Riksrevisionen (2020).

Tabell 4.3 Antal fall av misstänkt eller konstaterad arbetskraftsexploatering, 2018 och 2019

Uppgiftslämnare	Typ av statistik	2018	2019
Brottsförebyggande rådet	Anmälda brott: människohandel för tvångsarbete	24	42
Brottsförebyggande rådet	Anmälda brott: människoexploatering	3	42
Migrationsverket	Misstanke om otillbörligt utnyttjande	140	179
Jämställdhetsmyndigheten	Potentiellt utsatta offer för arbetskraftsexploatering	16	40

Anm.: Endast vuxna personer 18 år och äldre.

Källa: Riksrevisionen (2020).

Riksrevisionen uppger att det inte har gått att få fram uppgifter eller statistik grupperade efter förfaranden som innehåller olika former av människoutnyttjande. Därför går det inte att med säkerhet säga hur många offer för arbetskraftsexploatering som har fått hjälp av myndigheterna. Enligt Riksrevisionen är det flera aktörer som vittnar om ett stort mörkertal. En av Riksrevisionens slutsatser är att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att få tillförlitliga uppgifter och statistik rörande omfattningen av arbetskraftsexploatering.

4.4.10 Utredningen om arbetskraftsinvandring

Utredningen om arbetskraftsinvandring (Ju 2020:05) har i sitt delbetänkande Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5) en genomgång av statistiken för uppehållstillstånd på grund av arbete. Det totala antalet uppehållstillstånd på grund av arbete var 43 250 år 2019. Det kan jämföras med antalet uppehållstillstånd för familjeanknytning som var 31 750, för asyl som var 17 365, för studier som var 15 669 och för EU/EES-medborgare som var 9 860.¹¹⁶ Av de som fått uppehållstillstånd för arbete var 22 944 arbetstagare, 15 131 anhöriga, 3 855 personer inom ett internationellt utbyte, praktikanter eller idrottsutövare, 1 216 gästforskare och 104 egna företagare. Bland arbetstagarna var 8 414 beviljade tillstånd inom yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion.

I slutbetänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88) fokuserar utredningen på situationen

¹¹⁶ Siffrorna gäller uppehållstillstånd beviljade i första instans och avser vidare beviljade förstängsbeslut.

för personer som har arbetskraftsinvandrat från tredje land och som söker samt beviljas arbetstillstånd i Sverige.¹¹⁷ I utredningens uppdrag ingår att kartlägga i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring missbrukas och i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrade personer, särskilt i arbetsintensiva branscher, är utsatta för exploatering. Utredningen konstaterar att det är ett stort problem att så få utsatta personer som har arbetskraftsinvandrat rapporterar eller anmäler att de har blivit utnyttjade. Enligt utredningen framkommer i kartläggningen en bild av en dold del av arbetsmarknaden, där människor utnyttjas och sätts i beroendeställning till sin arbetsgivare. Utredningen betonar hur svårt det är att få fram data kring omfattningen, dels för att det är svårt att upptäcka brottsligheten, dels för att den sällan anmäls. Utredningen har inte kunnat få fram några siffror, uppskattningar eller beräkningar som uteslutande berör den grupp som ska kartläggas. Inte heller har det gått att få fram uppgifter eller statistik grupperade efter de förfaranden som är aktuella. 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. Samtliga myndigheter och flertalet intervjuade aktörer uppger dock att den största delen av missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring aldrig kommer till myndigheternas kännedom. Problemen beskrivs som omfattande och utbredda.

4.5 Orsaksfaktorer som kan påverka arbetslivskriminalitetens omfattning

En del av arbetslivskriminaliteten är dold och inte mätbar. För att få en uppfattning om den dolda delen kan, som beskrivits i avsnitt 4.3, flera olika datakällor och indirekta metoder behövas. När data saknas utgår de indirekta metoderna i stället från ett antal orsaksfaktorer och indikatorer. Orsaksfaktorer är sådant som bedöms ha en kausal påverkan på ett fenomenets omfattning (så kallade orsaksvariabler, indikatorer på faktorer, riskfaktorer med mera). Indikatorer är sådant som inte i sig utgör det fenomen man önskar mäta och inte heller bedöms ha en kausal påverkan på fenomenets omfattning, men som antas ha en stark korrelation med fenomenet. För att få en vägledning i fråga

¹¹⁷ SOU 2021:88, s. 56.

om vilka orsaksfaktorer som kan vara lämpliga att inkludera i en uppskattning av omfattningen utgår man vanligtvis från ett teoretiskt ramverk. Genom ett sådant ramverk kan hypoteser formuleras baserat på antaganden om att en orsaksfaktor påverkar arbetslivskriminalitetens omfattning.¹¹⁸

I avsnitt 4.5.1 ges en övergripande genomgång av ekonomiska teorier om brottslighet som ger vägledning om vilka orsaksfaktorer som kan vara lämpliga att inkludera i en omfattningsuppskattning. I avsnitt 4.5.2–4.5.7 redogörs för vissa orsaksfaktorer. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara fullständig och det kan inte utslutas att det kan finnas fler orsaksfaktorer. Det kan även noteras att de studier som redovisas i detta avsnitt i allmänhet inte har varit inriktade på just arbetslivskriminalitet. De bedöms ändå vara intressanta för en uppskattning av arbetslivskriminalitetens omfattning. Delegationen har även ställt skriftliga frågor till de samverkande myndigheterna för att få en uppfattning om vilka orsaksfaktorer som de anser skulle kunna tillämpas för att bedöma och mäta den dolda delen av arbetslivskriminaliteten, vilket också har beaktats.

4.5.1 Ett teoretiskt ramverk för att identifiera relevanta orsaksfaktorer

Det finns en omfattande teoretisk forskningslitteratur som på olika sätt försöker förklara förekomsten av brottslighet och de orsaksfaktorer som påverkar brottsligheten. Mycket av den nationalekonomiska forskningen utgår från Beckers ekonomiska teori om brott och straff (1968).¹¹⁹ Enligt denna teori kan individers brottsliga handlingar förklaras som rationella beteenden under osäkerhet. Ett exempel är att personer som ägnar sig åt brottslighet antas reagera på ett förutsägbart (rationellt) sätt på olika (exogena) orsaksfaktorer, som påverkar brottsligheten, genom att de väger nyttan mot kostnaden av handlingen.

Utvecklingar av de ekonomiska teorierna har bland annat gjorts av Allingham och Sandmo (1972) som studerade brottsligt beteende på skatteområdet. Enligt deras modell väljer en individ eller ett företag att deklarerar en inkomstnivå som maximerar den förväntade nyttan givet ett antal (exogena) orsaksfaktorer. Dessa orsaksfaktorer

¹¹⁸ Samfunnsøkonomisk analyse (2017). Se även IMF (2021).

¹¹⁹ Becker (1968).

utgörs av olika skattesatser som påverkar inkomsten, skattetillägg (bestraffningen för skattefusk) och sannolikheten för att råka ut för en skattekontroll (upptäcktsrisken). Huvudresultatet är att en lägre skattesats, en högre inkomst, ett högre skattetillägg eller en högre sannolikhet för skattekontroll leder till en högre regelefterlevnad, allt annat lika. Modellen skulle därför kunna implicera att en högre skattesats, en lägre inkomst, en lägre bestraffning eller en lägre upptäcktsrisk kan medföra en ökad arbetslivskriminalitet.

De ekonomiska teorierna har genererat ett stort antal empiriska studier. Bland annat har vissa studier visat att sannolikheten för upptäckt har en mer avskräckande effekt på brottslighet än strafftidens längd.¹²⁰ Utifrån den empiriska forskningen har teoriernas antagande om förväntad nyttomaximering hos individer kommit att ifrågasättas. Under det senaste decenniet har teoriutvidgningar skett med stöd av forskning inom psykologi och beteendevetenskap. Dessa utvidgningar antar i stället att individens val och nyttomaximering inte enbart bygger på den egna nyttan utan även inkluderar andras nytta eller olika inslag av sociala interaktioner.¹²¹ Det kan exempelvis handla om individens psykologiska kostnader för skattefusk eller om skattemoral. En psykologisk kostnad kan omfatta kostnaden av att avvika från en social norm som tar sig i uttryck i form av skam vid upptäckt skattefusk eller en känsla av skuld vid fuskande. Skattemoralen är nära förknippat med rättvisaspekter och kan handla om en inre motivation att betala skatt och att finansiera det offentliga.

En modell belyser att även samhällets tillit till medborgare har betydelse för regelefterlevnaden.¹²² Enligt denna modell kan hög regelefterlevnad uppnås genom antingen fler kontroller eller hög grad av tillit. En myndighet med många och omfattande kontroller medför att medborgarna uppfattar att myndigheten har god kapacitet att upptäcka skatteundrandragande och att utdöma kännbara straff. Hög grad av tillit innebär att medborgarna uppfattar myndigheten som välvillig och anser att myndigheten arbetar för det allmännas bästa. Andra studier har visat att olika incitamentsstrukturer och kontroller utformade för att öka produktiviteten kan slå ut den inre viljan att göra rätt.¹²³ Det kan handla om arbetsgivarens kontroll och

¹²⁰ Se t.ex. Skatteverket (2018b) och Lindbeck (1992).

¹²¹ Se t.ex. Manski (2000) och Hashimzade m.fl. (2013) samt Skatteverket (2018b) för en redogörelse av litteratur.

¹²² Se t.ex. Kirchler m.fl. (2008).

¹²³ Se t.ex. Sliwka (2007) och Ellingsen och Johannesson (2008).

övervakning av anställda som ska utföra en arbetsuppgift snarare riskerar att skada produktiviteten genom att erodera de anställdas inre vilja att göra rätt.

När det gäller uppskattningar av skuggekonomis storlek använder sig IMF av ett teoretiskt ramverk med utgångspunkt i individens rationella avvägningar under osäkerhet vad gäller kostnaden och avkastningen av att begå ett brott.¹²⁴ De menar att samtliga aktiviteter i skuggekonomin kan förenklas och formaliseras som en funktion av sannolikheten att bli upptäckt, potentiella böter och alternativkostnaden av att inte begå ett brott. Sannolikheten att bli upptäckt påverkas av myndighetskontroller och insatser i syfte att motverka kriminalitet samt hur individer eller företag agerar för att minska upptäcktsrisken. Alternativkostnaden för att inte begå ett brott antas påverkas av skattebördan och lönenivåer.

Mot bakgrund av genomgången av de teoretiska orsaksfaktorerna som antas påverka brottslighet och kriminalitet, ges nedan en kortfattad beskrivning av ett antal orsaksfaktorer och deras relevans för att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning i Sverige.

4.5.2 Upptäcktsrisk

Ett flertal empiriska studier som analyserar olika orsaksfaktorerers påverkan på skattefusk, brottslighet och kriminalitet belyser att upptäcktsrisken, eller sannolikheten för att bli upptäckt för skattefusk eller för en brottslig handling, har en tydligt avskräckande effekt. Upptäcktsrisken bedöms därför vara en viktig orsaksfaktor och har använts som en orsaksvariabel för att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning i Norge.¹²⁵ Den har även använts som en indikator för skattefelet och för att bedöma skattefelets utveckling.¹²⁶

Ett flertal studier från Skatteverket visar att skattebetalarens regel efterlevnad förbättras efter en skattekontroll.¹²⁷ Med regelefterlevnad menas i vilken utsträckning skattebetalare följer gällande skattelagstiftning, det vill säga benägenheten att deklarerera rätt inkomst, avdrag och förmåner.¹²⁸ Exempelvis har en studie från 2021 undersökt

¹²⁴ Se IMF (2021).

¹²⁵ Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

¹²⁶ Skatteverket (2022a).

¹²⁷ Se exempelvis Skatteverket (2018b), Skatteverket (2019a) och Skatteverket (2021c).

¹²⁸ I engelskan pratar man ibland om compliance, ett begrepp som ofta förekommer i litteraturen.

huruvida Skatteverkets slumpkontroller mot felaktiga momsutbetalningar medförde en ökad momsbetalning.¹²⁹ I analysen gjordes en uppföljning av ett urval av 1 000 små och medelstora kontrollerade aktiebolag, vars momsbetalningar till staten (i kronor) mättes i förhållande till en jämförelsegrupp av okontrollerade företag. Det visade sig att andelen företag som betalar moms till staten ökade till följd av slumpkontrollerna, både i samband med att kontrollen gjordes och flera år efter.¹³⁰ Resultaten indikerar att det finns långsiktiga beteendeffekter utöver den kortsiktiga direkta effekten av kontrollen. En annan studie finner positiva effekter av skatterevision på slutlig skatt för åren efter revisionsåret.¹³¹

I en forskningsöversikt belyses att upptäcktsrisken utgör den viktigaste orsaksfaktorn som en skattemyndighet har i sin verktygslåda.¹³² Litteraturen skiljer på två typer av effekter som kan uppstå till följd av myndighetskontroller.¹³³ En är den så kallade individualpreventiva effekten som innebär att effekten enbart uppstår bland de som utsätts för kontroll. Den andra är den så kallade allmänpreventiva effekten som innebär att effekten har en allmän spridning på den större populationen. Att regelefterlevnaden förbättras efter en kontroll kan bero på att skattebetalaren upplever en ökad upptäcktsrisk eller att skattemoralen (normerna) förbättrats.

Myndigheternas kontrollverksamhet bidrar till att öka regelefterlevnaden även inom andra områden än skatt. Tillsyn över arbetsmiljö och sunda konkurrensvillkor är viktigt för att upprätthålla skyddet för arbetstagare och för att motverka arbetslivskriminalitet. Krav på personalliggare har 2018 införts i flera branscher så att det nu omfattar restaurang-, fordonsservice-, livsmedels- och tobaksgrossist-, skönhetsvårds-, tvätter- och byggverksamhet (se även avsnitt 4.6.1).¹³⁴

I figur 4.5 illustreras andelen företagare som instämmer i påståendet att Skatteverket är bra på att bekämpa skattefusket bland företagen. Figuren visar att andelen har ökat sedan 2015. Ökningen är som störst det senaste året där andelen har ökat med 10 procent-

¹²⁹ Skatteverket (2021c).

¹³⁰ Resultaten visar inga effekter på företagens omsättning. En delförklaring kan vara att det handlar om slumpkontroller. De flesta slumpkontrollerna i det analyserade materialet innebar skrivbordsgranskningar och mycket få av fallen avsåg mer omfattande skatterevisioner.

¹³¹ Skatteverket (2019a).

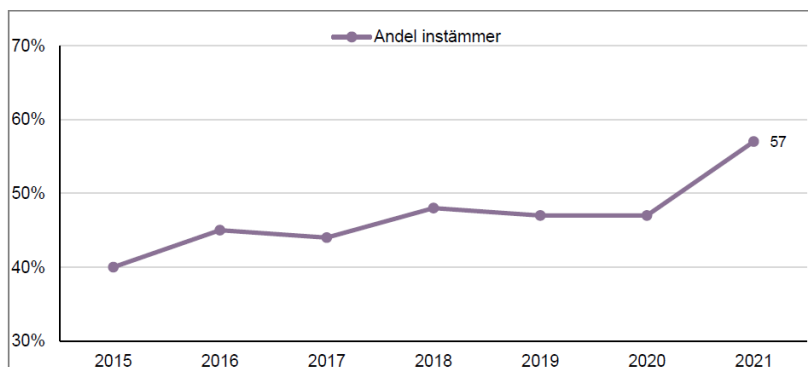
¹³² Skatteverket (2018b).

¹³³ Se sammanfattning i Skatteverket (2018b).

¹³⁴ Prop. 2017/18:82.

enheter från 2020 till 57 procent 2021.¹³⁵ Tabell 4.10 i avsnitt 4.6.4 visar olika indikatorer på att svartarbetet kan ha minskat under samma period. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att det fortfarande finns ett stort mörkertal förknippat med svartarbete och skattefusk.¹³⁶

Figur 4.5 Andel företagare som upplever att Skatteverket är bra på att bekämpa skattefuskets (%), 2015–2021



Anm.: Andel som instämmer i procent. Påståendet är "Skatteverket är bra på att bekämpa skattefuskets bland företagen".

Källa: Skatteverket (2022c).

4.5.3 Påföljder

Enligt det teoretiska ramverk som beskrivs ovan kan en orsaksfaktor som påverkar förekomsten av brottslighet vara straffens stränghet och karaktär. Strängare straff i form av längre tid i fängelse eller högre böter antas enligt vissa teorier leda till minskad brottslighet. Straff antas även ha en brottsförebyggande effekt genom att verka avskräckande. Det har emellertid länge forskats om huruvida skärpta straff leder till minskad brottslighet.¹³⁷ Det råder också olika uppfattningar om vilken typ av påföljd som borde utdömas för olika brott och regelöverträdelser. Det har till exempel utretts huruvida straff är det mest effektiva sättet att se till att regler om arbetsmiljön följs och huruvida kriminalisering är den rätta metoden för att åtgärda brister i arbetsmiljön.¹³⁸ Det är därför relevant att göra en

¹³⁵ Se även Skatteverket (2022c).

¹³⁶ Skatteverket (2022a).

¹³⁷ Se bl.a. Kriminalvården (2021).

¹³⁸ SOU 2011:57.

översiktlig redogörelse för vilka följder ett arbetslivskriminellt förfarande skulle kunna leda till.

En arbetsgivare som bryter mot straffrättsliga bestämmelser och exempelvis gör sig skyldig till arbetsmiljöbrott eller skattebrott kan dömas till straffrättsliga påföljder, såsom böter eller fängelse. Det kan också vara aktuellt med företagsbot enligt 36 kap. 7 § brottsbalken om brottet har begåtts i näringsverksamhet. Andra förfaranden kan leda till att en sanktionsavgift döms ut.

Genom ändringar i arbetsmiljölagen (1977:1160) som trädde i kraft den 1 juli 2014 kom sanktionsavgifter i stor utsträckning att ersätta straffsanktioner för att åstadkomma ett effektivare sanktions-system. Straffsanktioner behölls emellertid för vissa överträdelser. Samtidigt ändrades också regleringen så att förelägganden och förbud med vite skulle kunna riktas mot staten som arbetsgivare.¹³⁹

Små företag, med 0–5 anställda, får generellt oftare beslut om sanktionsavgifter än större företag.¹⁴⁰ Enligt Sandahl (2017) kan det bero på att de små företagen inte är lika informerade om vilka bestämmelser som gäller.¹⁴¹ Det kan även vara så att kostnaden för att följa olika bestämmelser om arbetsmiljön kan upplevas som större för ett litet företag än för ett stort, i kombination med att risken för ett inspektionsbesök upplevs vara liten.

Bestämmelser förenade med sanktionsavgift finns i Arbetsmiljöverkets föreskrifter, arbetstidslagen (1982:673), lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare och förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare. Avgifterna är mellan 2 000 kronor, för till exempel överträdelser som gäller typkontrollintyg av arbetsställningar (AFS 2013:4), upp till 1 000 000 kronor för till exempel överträdelser av EG-försäkrar av maskiner (AFS 2008:3).

Särskilda avgifter som beslutas av Skatteverket är bland annat skattetillägg, förseningsavgift och kontrollavgift. Skattetillägg är en avgift som tas ut när en oriktig uppgift har lämnats i en deklaration, när skönsbeskattning sker, när vid omprövning av ett skönsbeskattningsbeslut samt när skatteavdrag inte har gjorts.¹⁴²

¹³⁹ Prop. 2012/13:143.

¹⁴⁰ Sandahl (2017).

¹⁴¹ Se även SOU 2017:24, s. 125 f.

¹⁴² Bestämmelser om skattetillägg, förseningsavgift och kontrollavgift finns bl.a. i 48, 49 och 50 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).

4.5.4 Moral, normer och social tillit

Det finns empirisk evidens för att moral, normer och social tillit har betydelse för regelefterlevnaden.¹⁴³ Det är dock i många fall svårare att hitta konkreta tillämpningar av forskningsresultat kopplade till moral. Det grundläggande problemet är att det är svårt för en enskild myndighet att ändra individers moral och normer.¹⁴⁴

I Skatteverkets attitydundersökningar undersöks företags och privatpersoners skattemoral, vilket av Skatteverket beskrivs som den vilja vi har att betala skatt och bidra.¹⁴⁵ Skattemoraleen påverkas till viss del av vad man tror att andra människor gör. Om de flesta anser att det finns en fungerande skatteförvaltning och att de flesta andra betalar skatt, ökar den egna acceptansen för att betala skatt. Undersökningarnas resultat för perioden 2015–2019 visar att de allra flesta känner en moralisk plikt att hålla sig till skatteregler och att känedommen om skattefusk i omgivningen är relativt låg.¹⁴⁶ Resultaten indikerar att skattefusket har minskat bland både privatpersoner och företag. I 2019 års undersökning uppgav 92 procent av privatpersonerna och 96 procent av företagen att de känner en moralisk plikt att hålla sig till skattereglerna. Denna andel har ökat över tid.

Den sociala tilliten är viktig för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner. Samtidigt formas synen på samhället och tilliten till medmänniskor i stor utsträckning av erfarenheter av institutioner.¹⁴⁷ Hur man upplever myndigheterna påverkar både den sociala tilliten och det generella förtroendet för myndigheterna. Om människor känner att de blir rättvist och jämlikt bemötta av samhällets institutioner så ökar det förtroendet för dem, vilket i sin tur bygger upp den sociala tilliten i samhället.¹⁴⁸ Enligt Skatteverkets attitydundersökning (2020) har graden av tillit till andra medmänniskor legat på en relativt konstant nivå runt 50 procent sedan 2015.¹⁴⁹

¹⁴³ Se Skatteverket (2018b) för en redogörelse av litteratur inom skatteområdet.

¹⁴⁴ Se t.ex. Stridh och Wittberg (2015) om Skatteverkets förändringsresa.

¹⁴⁵ Se Skatteverket (2020c), Skatteverket (2021b), Skatteverket (2022b) och Skatteverket (2022c).

¹⁴⁶ Se Skatteverket (2020c), s. 43.

¹⁴⁷ Se bl.a. Trägårdh m.fl. (2013) och OECD (2013).

¹⁴⁸ Se SOU 2019:43. Se även Stridh och Wittberg (2015).

¹⁴⁹ Graden av tillit mäts som andel av de som instämmer i påståendet ”Jag litar på de flesta människor”, se Skatteverket (2020c).

4.5.5 Brotts- och felutrymme

Det handlingsutrymme som finns för kriminella aktörer att verka inom påverkas i stor utsträckning av myndigheternas kontroller. Såsom diskuterats ovan kan det antas att ju fler och effektivare kontrollerna är desto mindre blir utrymmet för regelöverträdelser. Handlingsutrymmet för kriminella aktörer påverkas sannolikt också av hur stort det tekniska utrymmet för felaktigheter är. Om det finns ett tekniskt utrymme för felaktigheter inom exempelvis olika delar av skatte- och välfärdssystemen kan det också finnas risk för att de kriminella aktörerna inriktar sig på just dessa delar av systemen.

Skatteverket (2021a) definierar felutrymmet som det tekniska utrymmet i olika delar av skattesystemet för att redovisa fel underlag för beskattning. Enligt myndigheten är förekomsten av tredjemansuppgifter som kan förtryckas på deklarationsblanketterna något som minskar det tekniska utrymmet för skattefel.¹⁵⁰ Andelen inkomstblanketter som lämnats in utan ändring används av Skatteverket som en indikator på det tekniska felutrymmet. Denna andel har ökat från 76 procent 2019 till 78 procent 2021, vilket enligt Skatteverket tyder på minskat felutrymme.

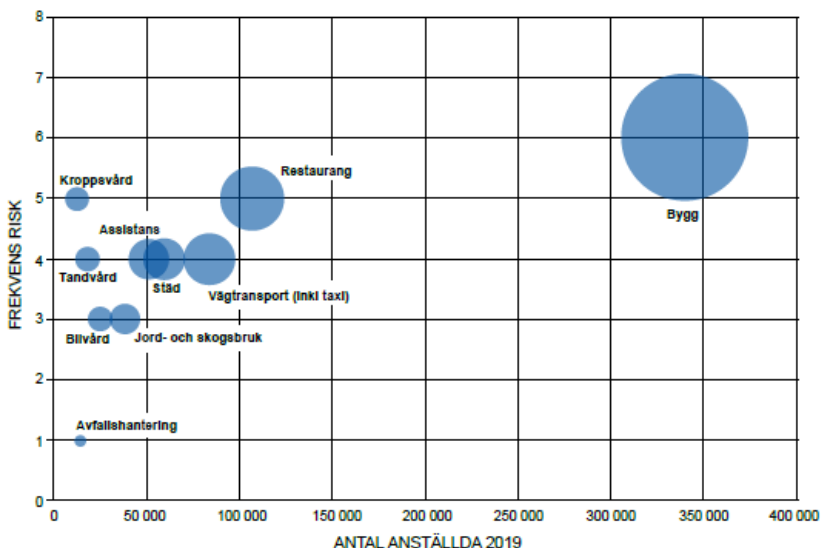
Brottsutrymmet, det vill säga det handlingsutrymme som finns för arbetslivskriminella förfaranden, kan antas ha en stor påverkan på arbetslivskriminalitetens omfattning. Ju större utrymmet är desto högre risk för arbetslivskriminalitet. Detta utrymme kan se olika ut beroende på branscher och företagsform. De samverkande myndigheterna gör en riskbedömning av vilka branscher som har högst risk för arbetslivskriminalitet.¹⁵¹ Bedömningen baseras på ett antal kriterier om företag inom riskmiljöer; om det finns allvarliga och identifierade problem, om det finns misstanke om felaktigheter som direkt eller indirekt rör arbetskraften samt om kontroll och tillsyn genom samverkan ger väsentligt mervärde för en eller flera myndigheter. Figur 4.6 återger de samverkande myndigheternas riskvärdering i termer av riskfrekvens i förhållande till branschens storlek mätt som antal anställda. Riskvärderingen är en sammanvägd bedömning om vilken samhällsskada risken kan orsaka utifrån de beslutade kriterierna. Av figuren framgår att byggbranschen, som har den största cirkeln, bedöms ha den största risken för arbetslivskriminalitet. Övriga

¹⁵⁰ Skatteverket (2021a), s. 43.

¹⁵¹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022).

branscher som också bedöms ha stor risk för arbetslivskriminalitet är (i ordningsföljd) restaurang, transport, städning samt vård och omsorg.

Figur 4.6 De samverkande myndigheternas riskvärdering per bransch, 2019



Anm.: Frekvensrisk illustrerar vilken samhällsskada risken kan orsaka och bygger på myndigheternas riskvärdering utifrån beslutade kriterier för bedömning av risk. Uppgifter om antal anställda 2019 är från SCB:s företagsregister. Enligt rapporten baseras uppgifter på 2019 års uppgifter för att undvika eventuell missvisande effekt av covid-19.

Källa: Arbetsmiljöverket m.fl. (2022).

Även andra rapporter vittnar om att arbetslivskriminalitetens omfattning varierar mellan branscher och att det är byggsektorn som har högst risk för arbetslivskriminalitet.¹⁵² En förklaring kan vara att förutsättningarna för, och avkastningen av, arbetslivskriminalitet skiljer sig åt. Exempelvis beskrivs det i myndighetsrapporter att arbetslivskriminalitet kännetecknas av att lågkvalificerad arbetskraft utnyttjas i personalintensiva branscher, såsom bygg, städ-, restaurang- och transportbranschen samt inom vård och omsorg.¹⁵³ Branscherna bedöms vara svårkontrollerade, vilket är en av anledningarna till att ha myndighetsgemensamma kontroller.¹⁵⁴

¹⁵² Se bl.a. Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 15, och Byggmarknadskommissionen (2022).

¹⁵³ Se bl.a. Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 15, och Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 17.

¹⁵⁴ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 27.

En indikator på brottsutrymmets utveckling över tid kan vara att följa hur storleken på cirklarna i figuren 4.6 förändras över tid. Sammantaget kan det antas att utrymmet är en avspeglning av arbetslivskriminalitetens lönsamhet som begränsas av bland annat myndighetskontrollerna (och vilken effekt de har). Byggnadsnadskommissionen beskriver till exempel att byggbranschen i Sverige fördubblade sin omsättning mellan åren 2006 och 2015 och tillhör de största inom EU, som andel av BNP.¹⁵⁵ En delförklaring till detta är att en långvarig högkonjunktur medfört att allt fler företag i byggbranschen specialiserat sig på vissa moment i byggprocessen, vilket bidragit till att det har blivit mer lönsamt att anlita underentreprenörer i verksamheten. De flesta företag är seriösa, men vid långa entreprenörskedjor kan det vara svårt att fastställa bland annat vem som är arbetsgivare.¹⁵⁶ Möjligheterna att kontrollera utländska företag är mer begränsade. Byggnadsnadskommissionen beskriver även hur svartarbetets omfattning i byggsektorn ökat markant under de senaste femton åren.¹⁵⁷ Byggnadsnadskommissionen menar vidare att Skatteverkets begränsade möjligheter att kontrollera rotavdraget kan ha bidragit till att företagets undanhållande av skatter har ökat.

4.5.6 Personalkostnader och skatter

Arbetslivskriminalitet kännetecknas av att arbetsgivare, verksamhetsutövare eller motsvarande, som gör sig skyldiga till regelöverträdelse, agerar i vinstsyfte för att sänka sina kostnader. En stor andel av kostnaderna utgörs av personalkostnader, som kan sägas bestå av lönekostnader till anställda, lagstadgade arbetsgivaravgifter och kollektivavtalade avgifter.¹⁵⁸ Valet att begå en regelöverträdelse för att hålla låga kostnader kan enligt vissa ekonomiska teorier avgöras av vilka skattesatser arbetsgivarna måste betala eller vilka ingångslöner de måste erbjuda de anställda. Genomsnittliga skattesatser på inkomst av tjänst och arbetsgivaravgifter ingår som en orsaksfaktor i uppskattningen av arbetslivskriminalitetens omfattning i Norge.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Rapporten hänvisar här till Skatteverket (2018a). Företagens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll (Företagsundersökningen), s. 99 f.

¹⁵⁶ Ds 2017:30, s. 22.

¹⁵⁷ Byggnadsnadskommissionen (2022), s. 84.

¹⁵⁸ SCB (2020).

¹⁵⁹ Se Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

Arbetsgivaravgiften har betydelse då den tillsammans med lönen och de avtalade sociala avgifterna avgör hur höga anställningskostnaderna blir. Arbetsgivaravgiften består av flera avgifter, såsom allmän löneavgift, ålderspensionsavgift, sjuk- och föräldraförsäkringsavgift med flera. Den lagstadgade arbetsgivaravgiften uppgår i normalfallet till 31,42 procent av avgiftsunderlaget (lön och skattepliktiga ersättningar och förmåner), men det har under åren funnits flera olika nedsättningar av den.¹⁶⁰ Under 2020 gjordes till exempel en tillfällig nedsättning för att mildra de ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin och det har även funnits nedsättningar för både äldre och yngre arbetstagare genom åren.

Det är inte uppenbart vilken påverkan arbetsgivaravgifterna har på omfattningen av svartarbete och arbetslivskriminalitet. Enligt Skatteverket är kunskapen om arbetsgivaravgifterna inte så god bland allmänheten och regelverket upplevs som krångligt.¹⁶¹ Det gör att regelöverträdelser och skatteundandragandet kan ske omedvetet. Enligt den norska omfattningsstudien är det vidare sannolikt att det finns ett samband mellan höga skattesatser och låg brottslighet. Samtidigt går det inte att fastställa ett orsakssamband eftersom det snarare är så att länder med höga skattesatser också har ett högt förtroende för myndigheter och hög social tillit.¹⁶² Det är därför viktigt att ha med variabler som fångar upp attityder och tillit i en omfattningsberäkning.

4.5.7 Arbetslöshet och vakanser

I den nationalekonomiska litteraturen beskrivs ofta individens val mellan att försörja sig genom arbete eller brottslig verksamhet som ett val baserat på den förväntade avkastningen. Den brottsliga banan väljs då framför den lagliga om den förväntade avkastningen av brott överväger den förväntade avkastningen av det lagliga arbetet.¹⁶³ Ett antal studier, som utgår från dessa resonemang, har visat att en ökning av arbetslösheten, allt annat lika, leder till ett ökat antal brott.¹⁶⁴ På liknande sätt kan vi anta att en ökning av sysselsättningsgraden

¹⁶⁰ www.skatteverket.se/foretag/arbetsgivare/arbetsgivaravgifterochskatteavdrag/arbetsgivaravgifter.4.233f91f71260075abe8800020817.html. Hämtad 2022-05-18.

¹⁶¹ Skatteverket (2007).

¹⁶² Samfunnsøkonomisk analyse (2017). Se även Skatteverket (2020c).

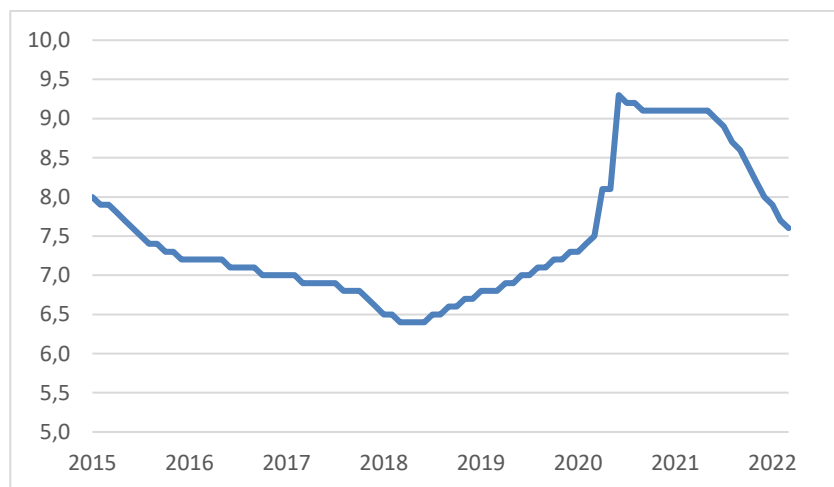
¹⁶³ Se t.ex. Ehrlich (1973) och Freeman (1999).

¹⁶⁴ Se t.ex. Edmark (2005).

leder till ett minskat antal brott. Enligt dessa studier riskerar en högre arbetslöshet respektive en högre avkastning av brott leda till en större benägenhet att begå brott, medan högre lön eller arbetslöshetsersättning bidrar till en lägre sannolikhet för att brott begås. En studie visar till exempel att arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskade brottsligheten bland unga män i Danmark.¹⁶⁵ En annan studie finner vidare att länder som lägger större resurser på social välfärd tenderar att ha lägre brottslighet.¹⁶⁶

Den genomsnittliga arbetslösheten kan utgöra en relevant orsaksfaktor eftersom den enligt studier har visat sig påverka brottsutvecklingen i Sverige.¹⁶⁷ Dessa studier pekar på att insatser som minskar arbetslösheten kan ses som brottsförebyggande åtgärder. Den genomsnittliga arbetslösheten används även som en orsaksvariabel i bedömningen av arbetslivskriminalitets utveckling i Norge.¹⁶⁸ Figur 4.7 visar andelen arbetslösa personer i Sverige av de i arbetskraften som är mellan 15–74 år (arbetslöshetstalet). Av figuren framgår att arbetslösheten har minskat under perioden 2015–2018, men ökat kraftigt under coronapandemin. Under 2021 minskade arbetslösheten och låg i april 2022 på 7,6 procent.

Figur 4.7 Arbetslöshet, 15–74 år, månadsdata, 2015–2022



Anm.: Andel arbetslösa i procent av arbetskraften, 15–74 år, säsongsrensade och utjämnade värden.
Källa: SCB, AKU.

¹⁶⁵ Se Fallesen m.fl. (2018).

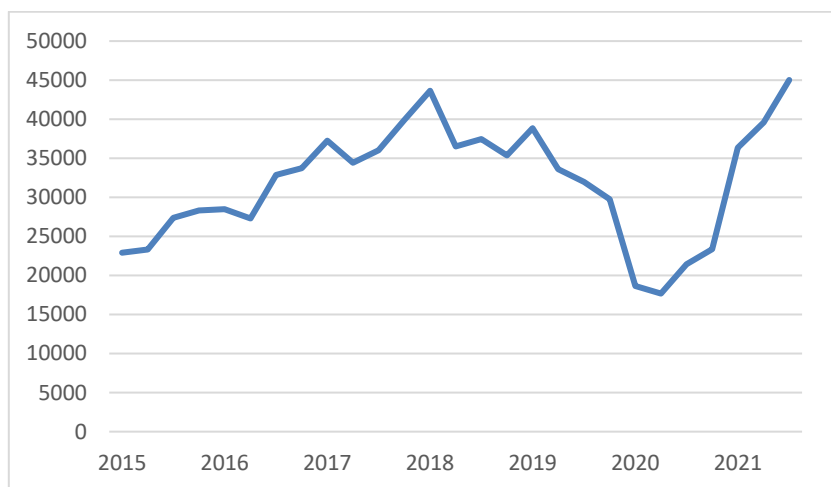
¹⁶⁶ Savage, Bennett, och Danner (2008).

¹⁶⁷ Se t.ex. Edmark (2005), Öster och Agell (2007) samt Grönqvist (2011).

¹⁶⁸ Se Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

Antal vakanser som andel av antal personer i sysselsättningen används också som en orsaksvariabel i den norska studien (se avsnitt 4.4.1).¹⁶⁹ Med vakanser avses här obemannade lediga jobb som kan tillträdas omedelbart. Uppgifter om vakanser samlas bara in för näringslivet (tidigare privat sektor). Av figur 4.8 framgår att coronapandemin har haft en påverkan på antalet vakanser. Till exempel var antalet vakanser i näringslivet cirka 35 400 fjärde kvartalet 2019, vilket minskade till cirka 21 400 fjärde kvartalet 2020. Därefter ökade antalet kraftigt och under fjärde kvartalet 2021 fanns 45 021 vakanser i näringslivet.

Figur 4.8 Vakanser i näringslivet, andra kvartalet 2015–fjärde kvartalet 2021



Källa: SCB, konjunkturstatistik över vakanser.

4.6 Inventering av potentiella indikatorer på arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling

Enligt delegationens definition kan arbetslivskriminalitet i korthet sägas innebära medvetna förfaranden där en verksamhetsutövare, själv eller tillsammans med andra, bryter mot regler eller avtal i arbetslivet på bekostnad av arbetstagare, andra företag eller det allmänna. Arbetslivskriminalitet kännetecknas av att aktörer på arbetsmark-

¹⁶⁹ Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

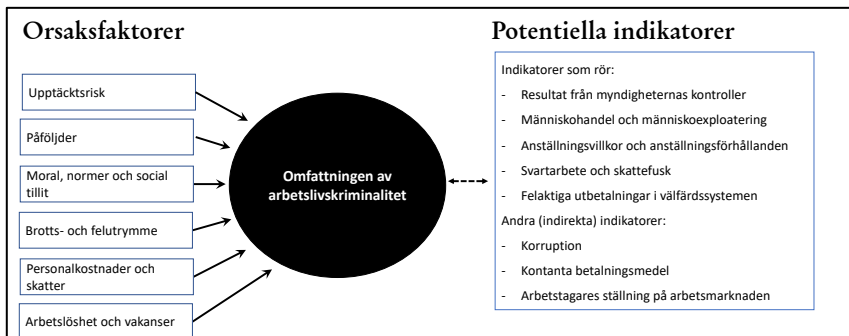
naden medvetet bryter mot lagar och bestämmelser för att sänka sina arbetskraftskostnader och därmed vinna konkurrensfördelar framför företag som följer lagar och avtal. Arbetslivskriminalitet kan i viss mån ses som ett resultat av utbud och efterfrågan. Ekobrottsmyndighetens lägesrapport antyder till exempel att både efterfrågan på och utbudet av lågkvalificerad arbetskraft är faktorer som påverkar arbetslivskriminalitetens omfattning.¹⁷⁰

Av tidigare studier framgår att det generellt är väldigt svårt att mäta nivån på brottslighetens omfattning, då det saknas direkta mått på brottsligheten. En indikator är ett mått som antyder att något förhåller sig på ett visst sätt. Det kan vara ett mått som indikerar något men som inte är ett direkt mått på omfattningen av ett fenomen. Indikatorer på arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid kan finnas på både efterfråge- och utbudssidan och en del indikatorer kan vara direkta och andra mer indirekta. Antagandet är att indikatorn korrelerar med arbetslivskriminalitetens omfattning.

I detta avsnitt görs en inventering av befintlig statistik för att hitta potentiella indikatorer som kan ligga till grund för att bedöma nivån på omfattningen, och i avsnitt 4.7 drar vi slutsatser från statistiken tillsammans med tidigare studier för att kunna göra en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning. Det är viktigt att betona att indikatorerna inte kan ge en direkt avspeglning av arbetslivskriminalitetens omfattning. Den beror på att myndigheternas kontroller och den befintliga statistiken inte är uppbyggda för att mäta arbetslivskriminalitet. En del av indikatorerna, i synnerhet de som nämns i avsnitt 4.6.6, är mer indirekta indikatorer, som tar sikte på förhållanden som inte i sig omfattas av den föreslagna definitionen av arbetslivskriminalitet, men som antas korrelera med arbetslivskriminalitetens omfattning. Figur 4.9 illustrerar sambandet mellan orsaksfaktorerna och de potentiella indikatorerna på arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid.

¹⁷⁰ Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 15.

Figur 4.9 Orsaksfaktorer och potentiella indikatorer för att direkt eller indirekt mäta arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid



4.6.1 Resultat från myndigheternas kontroller

Resultat från myndighetsspecifika och myndighetsgemensamma kontroller är centrala för att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning. Om vi vet vilka kontroller som har koppling till arbetslivskriminalitet och hur kontrollerna har valts ut (se exempelvis avsnitt 4.3.1 om riskbaserade och slumpmässiga kontroller) går det att skapa indikatorer som kan användas för att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning. Avsnittet redovisar befintliga uppgifter från myndighetsrapporter och årsredovisningar som beskriver Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets kontroller samt de myndighetsgemensamma kontrollerna.

Arbetsmiljöverkets kontroller

Arbetsmiljöverket kontrollerar att arbetsgivare och andra skyddsansvariga lever upp till arbetsmiljöreglerna och genomför tillsyn. Arbetsmiljöverket har möjlighet att gentemot den som har skyddsansvar enligt arbetsmiljölagen besluta de förelägganden och förbud som behövs för att arbetsmiljöregelverket ska följas. Myndigheten har också möjlighet att göra åtalansmälningar, påföra sanktionsavgifter och ansöka om utdömmande av vite vid förvaltningsrätten. Med förrättningar avses de olika typer av besök som en inspektör eller någon annan handläggare har på ett arbetsställe. En förrättning

kan vara en inspektion, en uppföljningsinspektion, samverkan eller en informationsinsats.¹⁷¹

I tabell 4.4 presenteras statistik från Arbetsmiljöverket som visar antalet inspektioner, förelägganden, förbud, åtalsanmälningar och uttagna sanktionsavgifter för perioden 2017–2021.¹⁷² Antalet förretningar uppgick 2021 till cirka 17 900 stycken, varav cirka 17 800 var inspektioner.¹⁷³ I kategorin inspektion ingår myndighetsgemensamma kontroller, vilka behandlas särskilt nedan.¹⁷⁴ Antalet inspektioner har minskat under 2020 och 2021 jämfört med åren innan (se tabell 4.4). På grund av coronapandemin behövde Arbetsmiljöverket flera gånger under året ställa om och anpassa sin tillsynsverksamhet.¹⁷⁵

Antalet förelägganden och förbud ökade fram till och med 2019 och minskade därefter medan antalet åtalsanmälningar ökade fram till och med 2020 och minskade något 2021. Antalet sanktionsavgifter ökade däremot kraftigt under 2021. Enligt myndigheten beror detta främst på att de myndighetsgemensamma kontrollerna mot arbetslivskriminalitet har ökat.¹⁷⁶ De vanligaste orsakerna till att myndigheten beslutade om sanktionsavgifter 2021 var att fallskydd vid bygnads- och anläggningsarbete saknades, att arbetsmiljöplan saknades vid bygnads- och anläggningsarbete samt obesiktade trycksatta anordningar. De branscher som fått flest sanktionsavgifter 2021 var bygg, handel och tillverkning.¹⁷⁷ Ungefär 14 procent av inspektionerna 2021 ledde till ett föreläggande, förbud, åtalsanmälning eller uttagen sanktionsavgift (tabell 4.4). Denna andel har ökat sedan 2017. Det går dock inte att dra några slutsatser om arbetslivskriminalitetens omfattning utan att ha mer information om kontrollernas koppling till arbetslivskriminalitet och om kontrollernas urval (för att exempelvis kunna justera för eventuella urvalsskevheter, se avsnitt 4.3.1).

¹⁷¹ Arbetsmiljöverket (2022b).

¹⁷² Arbetsmiljöverket (2022b). Se även www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/inspektioner-utredningar-och-kontroller/inspektion/inspektionsstatistik/. Hämtad 2022-05-18.

¹⁷³ I Arbetsmiljöverket (2022b) beskrivs att 62 och 38 procent av inspektionerna var distansinspektioner respektive fysiska inspektioner.

¹⁷⁴ Arbetsmiljöverket (2022b).

¹⁷⁵ Prop. 2021/22:1 utg.omr. 14 avsnitt 5.3.1.

¹⁷⁶ Arbetsmiljöverket (2022b), s. 21.

¹⁷⁷ Arbetsmiljöverket (2022b), s. 21.

Tabell 4.4 Antal inspektioner, förelägganden, förbud, åtalsanmälningar och uttagna sanktionsavgifter, 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Antal inspektioner	21 177	26 602	27 715	17 602	17 755
Antal förelägganden och förbud	1 001	1 469	1 806	1 505	1 095
Andel av inspektionerna som leder till förelägganden eller förbud (%)	4,7	5,5	6,5	8,6	6,2
Antal åtalsanmälningar	176	161	199	232	208
Andel av inspektionerna som leder till åtalsanmälningar (%)	0,83	0,61	0,72	1,32	1,17
Antal uttagna sanktionsavgifter	775	1 134	1 551	834	1 260
Andel av inspektionerna som leder till sanktionsavgifter (%)	3,7	4,3	5,6	4,7	7,1
Antal förelägganden, förbud, åtalsanmälningar eller uttagna sanktionsavgifter	1 952	2 764	3 556	2 571	2 563
Andel av inspektionerna som leder till förelägganden, förbud, åtalsanmälningar eller uttagna sanktionsavgifter (%)	9,2	10,4	12,8	14,6	14,4

Källa: Arbetsmiljöverket (2022b).

Skatteverkets kontroller

Skattekontroller är ett viktigt verktyg i Skatteverkets verksamhet som syftar till att stärka normerna i samhället och öka viljan att göra rätt. Avsikten med kontrollerna är att de ska vara framåtsyftande med utgångspunkt att den som kontrolleras ska göra mer rätt framöver. Målet är att rätt skatt ska betalas, och kontrollerna medför att personen eller företaget antingen får tillbaka eller ska betala mer skatt. Alla inlämnade deklARATIONER kontrolleras inledningsvis maskinellt och vissa väljs därefter ut för vidare kontroll där frågor om deklara-tionsunderlag utreds. Dessa kontroller kan vara slumpmässigt ut-valda (se exempelvis avsnitt 4.4.4) eller riktade mot områden där risken för skattefel är särskilt stor (se exempelvis avsnitt 4.4.5).

För vissa branscher finns det krav på personalligare och där görs det även kontrollbesök. Under 2018 gjordes drygt 18 000 oannonserade kontrollbesök, vilket motsvarar ungefär 12 procent av alla företag som bedömdes omfattas av reglerna om personalligare.¹⁷⁸ Andelen företag som kontrollerades 2018 var som högst i restaurang-

¹⁷⁸ Skatteverket (2019b).

branschen (26 procent), följt av fordonsservice (20 procent), frisör (17 procent), tvätterier (12 procent) och bygg (11 procent). Antal kontrollbesök och andel av besöken som resulterat i en kontrollavgift (i procent) för perioden 2015–2019 framgår av tabell 4.5. Antalet besök ökade mellan 2017 och 2018, vilket framför allt berodde på att reglerna om personalliggare utvidgats till att omfatta fler verksamheter. Kontrollerade företag som inte följer reglerna om personalliggare kan få en kontrollavgift. Ungefär 20 procent av de företag som kontrollerades 2019 fick en påförd kontrollavgift. Andelen besök som resulterar i en kontrollavgift har ökat sedan 2015, vilket till stor del beror på att Skatteverket inriktar kontrollerna mot de företag där man bedömer att risken för fel är störst. Kontrollernas inriktning kan även variera mellan åren. I början när personalliggarreglerna infördes i byggbranschen 2016 gjordes besök i syfte att lära företagen hur de skulle sköta personalliggare, vilket delvis förklarar den låga andelen påförda avgifter fram till och med 2016.¹⁷⁹

Tabell 4.5 Antal kontrollbesök där det finns krav på personalliggare och andel som resulterat i en kontrollavgift, 2015–2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Antal kontrollbesök	7 242	14 575	12 462	18 399	15 202
Antal kontrollbesök som resulterat i en kontrollavgift	749	1 316	2 102	3 027	3 106
Andel kontrollbesök som resulterat i en kontrollavgift (%)	10,3	9,0	16,9	16,5	20,4

Anm.: Nya regler om elektroniska personalliggare infördes 2016 i byggbranschen. Reglerna utvidgades 2018 till att även omfatta fordonsservice, livsmedel- och tobaksgrossister, kropps- och skönhetsvård exklusive frisör.

Källa: Skatteverket (2019b). Egna beräkningar.

Myndighetsgemensamma kontroller

Myndighetsgemensamma kontroller utgör en viktig del i regeringens arbete mot arbetslivskriminalitet (se kapitel 2). Vissa personalintensiva branscher, som bygg- och transportbranscherna, bedöms vara svårkontrollerade, vilket innebär att upptäcktsrisken i dessa branscher sannolikt är mindre. Samverkan mellan myndigheter i form av

¹⁷⁹ Skatteverket (2019b).

myndighetsgemensamma kontroller antas därför vara särskilt viktig för att komma åt arbetslivskriminalitet i vissa branscher.¹⁸⁰

Av tabell 4.6 framgår att drygt 6 200 myndighetsgemensamma kontroller genomfördes under perioden 2018–2021 inom ramen för det myndighetsgemensamma samarbetet. Antalet kontroller har nästan fördubblats sedan 2018, från drygt 1 100 till 2 000 år 2021. Under 2020 har många kontroller inte kunnat genomföras på grund av coronapandemin.¹⁸¹ De flesta av kontrollerna har gjorts i följande branscher: bygg, handel, reparation av motorfordon och motorcyklar, transport och magasinering samt hotell- och restaurang.¹⁸² Ungefär 13 procent av kontrollerna har resulterat i någon form av föreläggande eller förbud och ungefär 13 procent har resulterat i en sanktion.

Eftersom de myndighetsgemensamma kontrollerna grundas på ett riskbaserat urval (se avsnitt 4.3.1) går det inte att dra några slutsatser om arbetslivskriminalitetens omfattning utan att ha mer information om kontrollernas urval. Antalet kontroller som utförs under ett år tenderar även att styras av vilka resurser som kan läggas på kontrollerna, vilket försvårar en bedömning av omfattningen. Om resultaten från de myndighetsgemensamma kontrollerna kan justeras för eventuella urvalsskevheter utgör de en central indikator på arbetslivskriminalitetens omfattning.

Tabell 4.6 Antal myndighetsgemensamma kontroller, 2018–2021

Antal kontroller	2018	2019	2020	2021	2018–2021
Antal kontroller	1 127	1 833	1 274	2 007	6 241
Antal föreläggande och förbud	145	245	140	259	789
Andel föreläggande och förbud (%)	13	13	11	13	13
Antal sanktioner	134	208	115	374	831
Andel sanktioner (%)	12	11	9	19	13

Källa: Arbetsmiljöverket (2022) och Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a).

¹⁸⁰ www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/inspektioner-utredningar-och-kontroller/myndighetssamverkan-mot-arbetslivskriminalitet/. Hämtad 2022-04-25.

¹⁸¹ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2021b), s. 28.

¹⁸² Arbetsmiljöverket (2022).

4.6.2 Människohandel och människoexploatering

Människohandel och människoexploatering har i flera sammanhang pekats ut som de allvarligaste formerna av arbetslivskriminalitet.¹⁸³ Mörkertalet för människohandel och människoexploatering bedöms vara mycket omfattande.¹⁸⁴ Tidigare utredningar av Riksrevisionen (avsnitt 4.4.9) och Utredningen om arbetskraftsinvandring (avsnitt 4.4.10) konstaterar att det i princip är omöjligt att bedöma omfattningen av människohandel och människoexploatering. Att området är mycket svårbedömt leder till svårigheter med att hitta potentiella indikatorer som rör människohandel och människoexploatering.

Tabell 4.7 visar uppgifter från den officiella kriminalstatistiken om antal och andel anmälda brott som rör människohandel och människoexploatering för perioden 2018–2021. Av tabellen framgår att antalet anmälda brott som rör vissa fall av människohandel ökade mellan 2018 och 2019. Därefter minskar antalet anmälningar. Totalt har det för perioden 2018–2021 registrerats 441 stycken anmälningar som rör människohandel. Antalet anmälningar som rör människoexploatering har successivt ökat sedan brottet människoexploatering infördes i brottsbalken 2018. Fram till och med 2021 har det gjorts totalt 213 anmälningar. Antalet anmälningar ökade fram till och med 2020 men minskade 2021.

Tabell 4.7 Antal och andel anmälda brott som rör människohandel och människoexploatering, 2018–2021

	2018	2019	2020	2021	2018– 2021
Människohandel	121	167	79	74	441
Människoexploatering	8	48	79	78	213
Andel av samtliga anmälda brott (%)	0,008	0,014	0,010	0,010	0,011

Anm.: Antal anmälda brott avser både barn under 18 år och personer 18 år eller äldre. Antal fall av människohandel omfattar endast brottskoderna som rör människohandel för tvångsarbete (brottskod 0470 och 0471), tiggeri (brottskod 0472 och 0473) och övriga ändamål (brottskod 0478 och 0479), inte de andra formerna som kommer till uttryck i bestämmelsen om människohandel.

Källa: Brottsförebyggande rådet, den officiella kriminalstatistiken 2018–2021. Egna beräkningar.

¹⁸³ Se exempelvis Ds 2021:1, s. 22.

¹⁸⁴ Se exempelvis Arbetsmiljöverket m.fl. (2022) och Riksrevisionen (2020).

Ett generellt problem med den officiella kriminalstatistiken om anmälda brott är att den kan skilja sig åt från statistik som redovisas av myndigheterna (se även avsnitt 4.3.1). Till exempel skiljer sig siffrorna som redovisas i tabell 4.7 från de siffror som redovisas i Polismyndighetens lägesrapport om människohandel (2021), vilka utgår från anmälningar av brott som registreras hos myndigheten.¹⁸⁵

Eftersom uppgifterna är förknippade med ett stort mörkertal kan vi inte göra en bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet som rör människohandel och människoexploatering. Anmälningsbenägenheten är troligtvis väldigt låg, vilket innebär att uppgifterna troligen är en kraftig underskattning av omfattningen. Om vi däremot antar att anmälningsbenägenheten är densamma för samtliga anmälda brott kan en indikator vara att studera andelen anmälningar av samtliga anmälda brott som rör människohandel och människoexploatering. Ett relativt tal är en fördel framför ett absolut tal när vi vill studera utvecklingen över tid (se även avsnitt 4.2.3). Andelen anmälda brott blir ett sätt att förstå om omfattningen av människohandel och människoexploatering ökar eller minskar i förhållande till samtliga anmälda brott.

I tabell 4.7 redovisas därför även andelen anmälningar som rör människohandel och människoexploatering av samtliga anmälda brott. Andelen är väldigt liten i förhållande till det totala antalet anmälningar om brott, som under 2021 uppgick till cirka 1,5 miljoner. Andelen anmälda brott som rör människohandel och människoexploatering har ökat från 0,008 procent 2018 till 0,011 procent 2021. Ökningen indikerar en ökad omfattning av människohandel och människoexploatering i relation till andra brott. Samtidigt vet vi att anmälningsbenägenheten kan vara olika stor för olika typer av brott och bland annat påverkas av myndigheternas arbetssätt (avsnitt 4.3.1).

4.6.3 Anställningsvillkor och arbetsförhållanden

Som framgår i kapitel 3 om den föreslagna definitionen innebär arbetslivskriminalitet typiskt sett att arbetstagare utnyttjas på olika sätt och att de inte får de villkor och förhållanden de har rätt till enligt lag och avtal. Det kan bland annat handla om att bestämmelser om ledighet och semester inte följs. Allvarliga brister i arbetsmiljön

¹⁸⁵ Polismyndigheten (2021).

kan i värsta fall leda till att någon mister livet, men innebär även en risk för arbetsrelaterade sjukdomar.

Av flera anledningar som vi redogör för i detta kapitel finns det svårigheter med att hitta lämpliga indikatorer som speglar arbetslivskriminella förfaranden på området som rör anställningsvillkor och arbetsförhållanden. I den inventering av potentiella indikatorer på området som görs i detta avsnitt går vi igenom den befintliga statistiken som rör antalet anmälda arbetsmiljöbrott och statistik över olyckor och dödsfall i arbetslivet. I Sverige finns det inte någon myndighetskontroll av lön och andra anställningsvillkor. Tvister om löner och andra anställningsvillkor löses i första hand genom förhandling mellan arbetsmarknadens parter. Sådana tvister kan också hänskjutas till domstol. Mot denna bakgrund undersöks även uppgifter om antal mål vid Arbetsdomstolen.

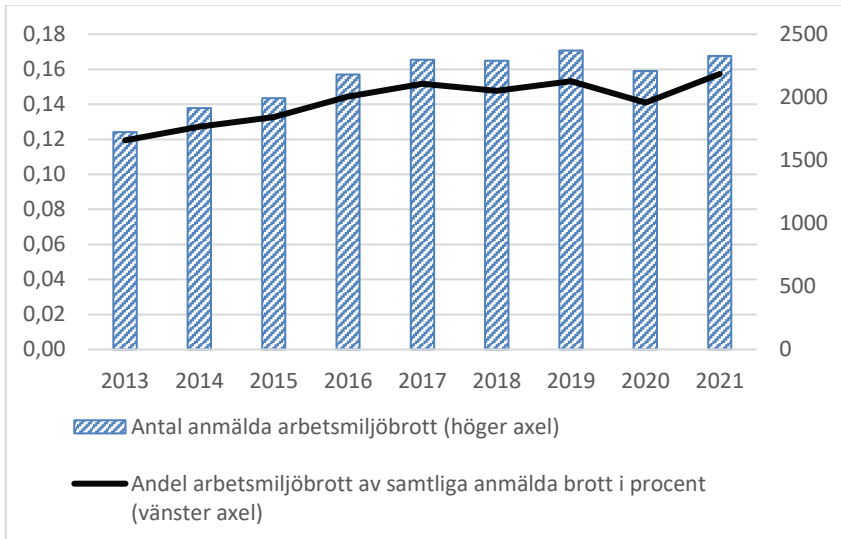
Anmälda arbetsmiljöbrott

En potentiell indikator som den ovan nämnda norska studien har använt är andelen anmälda arbetsmiljöbrott av samtliga anmälda brott. Det är möjligt att en liknande indikator kan användas som underlag för att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid i Sverige. Ett arbetsmiljöbrott kan, enligt 3 kap. 10 § brottsbalken, begås genom att någon orsakar annan person kroppskada, sjukdom eller någons död genom att åsidosätta sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagen.

Figur 4.10 illustrerar utvecklingen av antalet anmälda arbetsmiljöbrott och andelen anmälda arbetsmiljöbrott av samtliga anmälda brott för perioden 2013–2021. Antalet anmälda arbetsmiljöbrott hade en något ökande trend fram till och med 2019. Under 2020 minskade dock antalet anmälda arbetsmiljöbrott, vilket sannolikt beror på coronapandemin. Minskad rörelse och aktivitet i samhället i kombination med förändringar av bland annat Arbetsmiljöverkets arbets sätt och resurser under pandemin har sannolikt haft konsekvenser för vissa anmälda brott.¹⁸⁶ Det kan vara en orsak till varför även andelen anmälda arbetsmiljöbrott minskade under 2020. Totalt sett över hela perioden har andelen anmälda arbetsmiljöbrott av samtliga anmälda brott ökat från 0,12 procent 2013 till 0,16 procent 2021.

¹⁸⁶ Brottsförebyggande rådet (2022).

Figur 4.10 Antal anmälda arbetsmiljöbrott och andel anmälda arbetsmiljöbrott av samtliga anmälda brott, 2013–2022



Anm.: Antal anmälda arbetsmiljöbrott summerar antal anmälda brott som rör vållande till annans död i samband med arbetsolycka (brottskod 0391), vållande till kroppsskada i samband med arbetsolycka (brottskod 0393) och framkallande av fara för annan, för arbetstagare (brottskod 0395).

Källa: Brottsförebyggande rådet, kriminalstatistiken.

Anmälda olyckor och dödsfall i arbetslivet

Arbetsmiljöverket har uppgifter om antal anmälda arbetsplatsolyckor med sjukfrånvaro och om antal arbetsolyckor med dödlig utgång.¹⁸⁷ Dessa uppgifter baseras på arbetsolyckor som anmälts av arbetsgivare till Försäkringskassan (tabell 4.8) respektive av Arbetsmiljöverket insamlade uppgifter om arbetsolyckor med dödlig utgång (tabell 4.9). Av tabell 4.8 framgår att antalet anmälda arbetsolyckor som lett till sjukfrånvaro har ökat mellan 2015 och 2019, och minskat under 2020. En delförklaring till det minskade antalet 2020 kan vara att fler arbetet hemma under coronapandemin.¹⁸⁸ I genomsnitt anmäls arbetsolyckor med sjukfrånvaro för fler män än kvinnor. Antalet dödsolyckor har också under en tid minskat. Under 2020 inträffade 24 dödsolyckor i arbetet, vilket är 8 färre än 2019 (tabell 4.9).¹⁸⁹ År 2021 bröts dock den trenden och antalet uppgick då till 39 styck-

¹⁸⁷ Arbetsmiljöverket (2022b).

¹⁸⁸ Arbetsmiljöverket (2022b).

¹⁸⁹ www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsmiljostatistik-officiell-arbetskadestatistik/sok-arbetsmiljostatistik/. Hämtad 2022-05-18.

en. Dödsolyckor i arbetet är betydligt vanligare bland män än bland kvinnor. Av de som omkom 2021 var 36 män och 3 kvinnor. Figur 4.11 visar motsvarande uppgifter men per 1 000 sysselsatta. Av figuren framgår att antalet anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro per 1 000 sysselsatta varit oförändrat under perioden 2015–2020 medan antalet arbetsolyckor med dödlig utgång per 1 000 sysselsatta minskat under samma period. Utöver dödsolyckor i arbetet står arbetsrelaterade sjukdomar årligen för tusentals personers förtida död. Dödligheten beror på både dagens och gårdagens exponeringar för riskfaktorer såsom stress, motoravgaser och buller.¹⁹⁰

Det är tveksamt om det går att dra några slutsatser om uppgifterna har någon koppling till arbetslivskriminalitet. Antalsberäkningar av dödsolyckor tar till exempel inte hänsyn till om arbetsmiljöregelverket har efterlevts eller ej. Om det går att avgöra om regelverket har efterlevts kan uppgifter om antal per 1 000 sysselsatta eller andel av sysselsättningen vara en potentiell indikator att följa upp.

Tabell 4.8 Antal anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro, kvinnor och män, 2015–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kvinnor	13 402	13 844	13 725	13 817	14 872	14 829
Män	17 900	19 009	19 318	19 398	19 876	18 216
Totalt	31 302	32 853	33 043	33 215	34 748	33 045

Anm.: Arbetsolycka som medfört sjukfrånvaro från arbetet.

Källa: Arbetsskade- och arbetsmiljöstatistik, Arbetsmiljöverket.

Tabell 4.9 Antal arbetsolyckor med dödlig utgång, 2015–2021

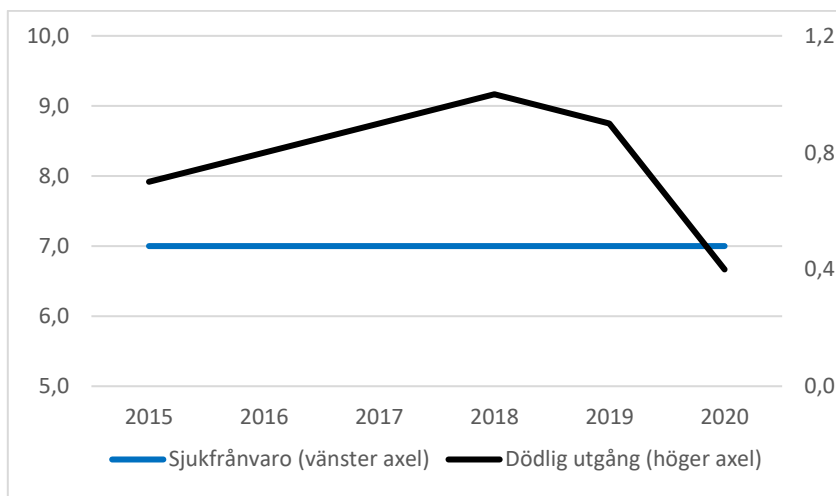
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kvinnor	2	4	3	3	5	1	3
Män	32	33	41	47	31	23	36
Totalt	34	37	44	50	36	24	39
Övriga	-	-	-	-	10	5	9
Varav i utländska företag	6	5	7	5	7	1	8

Anm.: Kategorin Totalt avser arbetstagare och egenföretagare som ingår i den svenska arbetskraften och som ingår i den officiella arbetsskadedatastatistiken. Kategorin Övriga ingår inte i den officiella statistiken. Denna kategori avser dödsolyckor i arbetet där de förolyckade inte är förvärvsarbetande, till exempel värnpliktiga, intagna för vård i kriminalvårdsanstalt m.fl. och anställda i utländska företag som är verksamma i Sverige men registrerade i andra länder samt vissa elever. Beträffande åren 2015–2018 anges inte uppgifter om det totala antalet för kategorin Övriga.

Källa: Arbetsskade- och arbetsmiljöstatistik, Arbetsmiljöverket.

¹⁹⁰ Arbetsmiljöverket (2022b). Se även Andersson m.fl. (2019).

Figur 4.11 Antal anmälda arbetsplatsolyckor med sjukfrånvaro (vänster axel) och antal arbetsolyckor med dödlig utgång (höger axel), per 1 000 sysselsatta, 2015–2020



Källa: Arbetsskade- och arbetsmiljöstatistik, Arbetsmiljöverket.

Arbetstvister

Arbetsdomstolen har uppgifter om antalet mål vid domstolen som är indelad i olika måltyper, huvudsakligen baserat på vad den som har väckt talan eller överklagat ett avgörande från tingsrätt har angivit att tvisten rör. Arbetsdomstolen prövar tvister som ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Arbetstvister är alla tvister som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Målen i Arbetsdomstolen delas in i A-mål och B-mål. A-mål är mål som prövas i Arbetsdomstolen som första och enda instans medan B-mål är mål som först har prövats i tingsrätt och överklagats till Arbetsdomstolen.

Antalet mål som kommer in till Arbetsdomstolen har minskat under ett antal år, med ett visst trendbrott år 2021. Under 2021 kom det in 305 mål till Arbetsdomstolen jämfört med 403 inkomna mål 2014. År 2020 inkom 262 mål, vilket var tio färre än 2019. Av de inkomna målen 2021 avsåg 34 procent tvister enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd, 17 procent kollektivavtalstolkning, 24 procent lönetvister, 9 procent mål enligt lagen (1976:580) om med-

bestämmande i arbetslivet, 3 procent mål enligt diskrimineringslagen (2008:567) och 1 procent stridsåtgärds mål.¹⁹¹

Statistiken från Arbetsdomstolen får bedömas ha ett mycket begränsat värde när det gäller att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning. Det framgår inte av statistiken i vilken mån målen kan anses ha berört arbetslivskriminalitet. Det är dessutom så att endast en mindre del av de arbetsrättsliga tvisterna blir föremål för domstolsprövning. Många tvister löses i förhandlingar mellan parterna. Uppsägningstvistutredningen undersökte 2012 hur stor andel av uppsägningstvisterna som förs till domstol och kom fram till att det handlade om mindre än tio procent.¹⁹² Det kan möjligtvis antas att andelen arbetstvister som kan sägas röra arbetslivskriminalitet uppvisar ett liknande mönster eller att de i än mindre utsträckning förs till domstol. Det kan vara så att vissa av de arbetstagare som blir offer för arbetslivskriminalitet av olika skäl inte vidtar åtgärder för att få sin sak prövad.

4.6.4 Svartarbete och skattefusk

Skatteverkets enkätundersökningar visar att kännedomen om skattefusk bland företag och privatpersoner nästan har halverats mellan 2002 och 2016.¹⁹³ Samtidigt har acceptansen för svartarbete minskat kraftigt fram till och med 2012, varefter nivån har varit relativt konstant över tid. Detta indikerar enligt Skatteverket att de svarta inkomsternas relativa omfattning är lägre i dag jämfört med för drygt 10 år sedan.¹⁹⁴

Resultat från 2021 års attitydundersökning presenteras i tabell 4.10. Tabellen visar att andelen som känner någon som arbetat svart, anlitat svart arbetskraft eller skattefuskat har minskat. Andelen privatpersoner som känner någon som har anlitat svart arbetskraft har minskat från 24 procent 2015 till 14 procent 2021. Resultaten för 2021 visar att ungefär 16 procent av företagen upplever att de är utsatta för illojal konkurrens inom sin egen bransch. Denna andel har fram till och med 2019 ökat, särskilt i branscher som bygg och transport, men har därefter minskat. Nytt för 2021 års attitydundersökning riktad mot

¹⁹¹ Arbetsdomstolen (2022) och prop. 2021/22:1 Utg.omr. 14 avsnitt 5.3.2.

¹⁹² SOU 2012:62, s. 74.

¹⁹³ Skatteverket (2022a), s. 50.

¹⁹⁴ Se Skatteverket (2020a), s. 30.

företagen är ett påstående om att en minskad kontantanvändning i samhället bidrar till att fusket med intäkter minskar. Ungefär 66 procent av företagen instämmer i detta påstående. Mängden kontanta betalningsmedel kan också vara en potentiell indikator på arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling som kan vara intressant att följa framöver (se avsnitt 4.6.6).

Tabell 4.10 Enkätfrågor om svartarbete, 2017–2021

Andel instämmer	2017	2018	2019	2020	2021
Privatpersoners uppfattning					
Jag skulle kunna tänka mig att arbeta svart eller på annat sätt fuska med skatten om jag visste att det inte skulle upptäckas	–	6	4	4	5
Kvinnor	–	4	2	2	3
Män	–	8	7	5	6
Jag känner någon som arbetat svart under det senaste året	26	26	19	18	16
Kvinnor	24	23	14	16	13
Män	28	28	24	19	19
Jag känner någon som anlitat svart arbetskraft under det senaste året	21	22	16	15	14
Kvinnor	20	21	14	15	12
Män	23	24	19	14	16
Företagares uppfattning					
Vårt företag är i stor utsträckning utsatt för konkurrens från företag inom branschen som skattefuskar	19	21	22	18	16
Svarta löner förekommer ofta i vår bransch	–	11	12	10	9
En minskad kontantanvändning i samhället bidrar till att fusket med intäkter minskar	–	–	–	–	66

Källa: Skatteverket (2022b) och (2022c).

4.6.5 Felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen

En potentiell indikator på arbetslivskriminalitetens omfattning kan vara mängden av felaktiga utbetalningar i välfärden. De felaktiga utbetalningarna kan spegla en delmängd av den totala omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Sådana utbetalningar kan dock även ske av anledningar som inte har någon koppling alls till arbetslivskriminalitet. Detta i kombination med att tidigare studier har uppvisat stora osäkerhetsmarginaler när det gäller de felaktiga utbetalning-

arnas omfattning (avsnitt 4.4.6), gör att vi kan anta att en sådan indikator kommer att vara en väldigt grov och osäker avspiegling av arbetslivskriminalitetens omfattning. Felaktiga utbetalningar är nämligen ett brett begrepp som omfattar både oavsiktliga och avsiktliga fel.¹⁹⁵

En mer precis indikator på arbetslivskriminalitetens omfattning kan antas vara en indikator som kan fånga upp den andel av de felaktiga utbetalningarna som återfinns i de två delarna högst upp i pyramiden i figuren 4.3, avsnitt 4.4.6, som av välfärdsutredningen identifierades som kvalificerad välfärdsbrottslighet.¹⁹⁶ Nedan ges en genomgång av vissa felaktiga utbetalningar som rör arbetsmarknadspolitiska insatser och program, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, statlig lönegaranti och stöd vid korttidsarbete under coronapandemin. Det utsluts inte att det kan finnas andra felaktiga utbetalningar som har koppling till arbetslivskriminalitet. Genomgången baseras främst på uppgifter från myndigheternas årsredovisningar och andra myndighetsrapporter. De uppgifter som vi tar fasta på är belopp som rör polisanmälda ärenden, beslut om återkrav, förhindrade utbetalningar, misstänkt bidragsfusk och liknande, som sammantaget kan anses utgöra grund för en mer träffsäker indikator på arbetslivskriminalitetens omfattning i jämförelse med en indikator som försöker fånga omfattningen av samtliga felaktiga utbetalningar. Det bör även nämnas i sammanhanget att en indikator som försöker fånga upp så kallad kvalificerad välfärdsbrottslighet utifrån den befintliga statistiken är förknippad med både mätfel och mörkertal.

Arbetsmarknadspolitiska insatser och program

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Missbruk av vissa av myndighetens stöd kan utgöra arbetslivskriminalitet enligt den föreslagna definitionen (se avsnitt 3.6.3). Av de myndighetssamma lägesrapporterna framgår att stöd till arbetsgivare, såsom stödet för nystartsjobb, är särskilt förknippade med risk för arbetslivskriminalitet.¹⁹⁷ En potentiell indikator kan därför utgöras av upp-

¹⁹⁵ Se exempelvis Fi 2018:05.

¹⁹⁶ SOU 2017:37.

¹⁹⁷ Arbetmiljöverket m.fl. (2022).

gifter om återkrav, förhindrade felaktiga utbetalningar och polisanmälda belopp som avser arbetsgivarstöd.

I tabell 4.11 redovisas uppgifter från Arbetsförmedlingens årsredovisning om totalt återkravsbelopp och återkravsbelopp som har identifierats genom riskanalyser inom ramen för myndighetens två samverkansuppdrag kring arbetslivskriminalitet respektive organiserad brottslighet. Av tabellen framgår att Arbetsförmedlingens totala återkravsbelopp 2021 uppgick till 225 miljoner kronor. En övervägande majoritet av de beslutade återkraven gällde nystartsjobb och lönebidrag (cirka 71 procent).¹⁹⁸ Ungefär 7,6 miljoner kronor (motsvarande 3,4 procent av det totala beloppet på återkrav) och 13,9 miljoner kronor (motsvarande 6,2 procent) avsåg återkrav som hade identifierats inom ramen för myndighetens samverkansarbete mot arbetslivskriminalitet respektive organiserad brottslighet.

I tabell 4.11 redovisas också uppgifter från Arbetsförmedlingen som rör förhindrade felaktiga utbetalningar som har identifierats inom ramen för samverkansuppdraget organiserad brottslighet samt belopp som lett till polisanmälningar rörande misstanke om bidragsfusk. Förhindrade felaktiga utbetalningar inom samverkansuppdraget mot organiserad brottslighet uppgick till 7,4 miljoner kronor 2021. Samma år polisanmäldes 155 ärenden som sammanlagt omfattade närmare 42 miljoner kronor.¹⁹⁹ Det är enligt myndigheten en väsentlig ökning från 2020, vilket enligt myndigheten beror på flera faktorer. Dels ändrades bidragsbrottslagen den 1 januari 2020, vilket sannolikt medfört att andelen anmälda bidragsbrott ökat efter detta datum, dels ändrade myndigheten sitt arbetssätt under året bland annat genom mer riktade kontroller inom vissa områden.²⁰⁰ Att beloppet minskade mellan 2019 och 2020 beror enligt myndigheten delvis på förändrade arbetssätt och färre kontroller under coronapandemin.

¹⁹⁸ Arbetsförmedlingen (2022), s. 72.

¹⁹⁹ Arbetsförmedlingen (2022), s. 73.

²⁰⁰ Arbetsförmedlingen (2022), s. 74.

Tabell 4.11 Arbetsförmedlingens återkrav, förhindrade felaktiga utbetalningar och polisanmälda belopp (miljoner kronor), 2018–2021

År	2018	2019	2020	2021
Totalt belopp på återkrav	273,2	267,1	229,9	225,0
Återkrav inom samverkan mot arbetslivskriminalitet		0,576 ¹	–	7,6
Återkrav inom samverkan mot organiserad brottslighet		–	5,4	13,9
Förhindrade felaktiga utbetalningar inom samverkan mot organiserad brottslighet			12,6	7,4
Polisanmält belopp	61,4	60,6	39,9	41,9

Anm.: ¹Samverkan mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

Källa: Arbetsförmedlingen (2020), Arbetsförmedlingen (2021) och Arbetsförmedlingen (2022).

Socialförsäkringen

Socialförsäkringen är en viktig del av de offentliga trygghetssystemen och omfattar sjukförsäkringen, pensionerna samt föräldraförsäkringen och bidrag till föräldrar. En stor andel av de ersättningar som ingår i socialförsäkringen administreras av Försäkringskassan. År 2020 uppgick de ersättningar som administreras av Försäkringskassan till 246 miljarder kronor, motsvarande 5 procent av BNP.²⁰¹ Missbruk av socialförsäkringen, liksom av övriga delar av välfärdssystemen, riskerar att urholka förtroendet och legitimiteten för hela samhällsstrukturen. De samverkande myndigheterna ger exempel på hur välfärdssystemen utnyttjas genom raffinerade upplägg för att finansiera kriminella grupper och verksamheter.²⁰²

I Försäkringskassans årsredovisning för 2021 redovisas uppgifter om bland annat felaktigt utbetalda belopp, misstänkta bidragsbrott och förhindrade felaktiga utbetalningar.²⁰³ I tabell 4.12 presenteras en sammanställning av uppgifter om Försäkringskassans upptäckta felaktiga utbetalningar, om misstänkta bidragsbrott, om vilken andel av de felaktiga utbetalningarna som utgjorde bidragsbrott samt om förhindrade felaktiga utbetalningar. Uppgifterna rör perioden 2019–2021.

Av tabellen framgår att det totala beloppet av upptäckta felaktigt utbetalda belopp som orsakats av enskild eller annan aktör (exempelvis av företag eller andra myndigheter) uppgick till cirka 1 663 miljoner kronor 2021. Enligt Försäkringskassan kan fel orsakade av en-

²⁰¹ Försäkringskassan (2022b), s. 6.

²⁰² Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 18. Se också t.ex. Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 16.

²⁰³ Försäkringskassan (2022a).

skild eller annan aktör grovt delas upp i misstänkta bidragsbrott och övriga fel.²⁰⁴

Misstänkta bidragsbrott utgörs av de ärenden som har polisanmälts till följd av en kontrollutredning. Beloppet för misstänkta bidragsbrott uppgick till 665 miljoner kronor 2021, vilket är en minskning jämfört med 2020. Misstänkta bidragsbrott motsvarar ungefär 40 procent av samtliga upptäckta felaktiga utbetalningar. Denna andel har minskat med 8 procentenheter sedan 2019. Enligt Försäkringskassan är andelen troligen en underskattning eftersom det kan vara svårare att upptäcka bidragsbrott än andra typer av fel. Dessutom polisanmäls sällan misstänkta bidragsbrott där beloppet understiger 5 000 kronor. Möjligheterna att upptäcka misstänkta bidragsbrott är vidare begränsade av Försäkringskassans resurser för kontroller.²⁰⁵ Försäkringskassan uppger till exempel att coronapandemin påverkade kontrollmöjligheter och arbetssätt, samt att resurser avsatta för kontroll av vissa förmåner behövde frigöras för att kunna hantera nya förmåner som infördes för att mildra pandemins effekter, vilket i sin tur påverkat verksamheten.²⁰⁶

Tabell 4.12 visar även uppgifter om förhindrade felaktiga utbetalningar vid kontrollutredningar som medfört polisanmälan. Dessa uppgifter är enligt Försäkringskassan en uppskattning av den ersättning som skulle ha betalats ut felaktigt om det misstänkta bidragsbrottet inte hade upptäckts.²⁰⁷ Av tabellen framgår att ungefär 444 miljoner kronor utgjorde förhindrade felaktiga utbetalningar som medfört polisanmälan 2021. Det är en minskning jämfört med föregående år.

²⁰⁴ Försäkringskassan (2022a), s. 119.

²⁰⁵ Försäkringskassan (2022a), s. 119 f.

²⁰⁶ Försäkringskassan (2022a), s. 17.

²⁰⁷ Försäkringskassan (2022a), s. 121.

Tabell 4.12 Försäkringskassans upptäckta felaktiga utbetalningar, misstänkta bidragsbrott, andel misstänkta bidragsbrott samt förhindrade felaktiga utbetalningar, 2019–2021

År	2019	2020	2021
Upptäckta felaktiga utbetalningar, totalt belopp (mkr)	1 025,9	1 718,0	1 663,2
Misstänkta bidragsbrott, totalt belopp ¹ (mkr)	492,4	755,9	665,3
Andel misstänkta bidragsbrott av upptäckta felaktiga utbetalningar (%)	48	44	40
Förhindrade felaktiga utbetalningar vid kontrollutredningar som medfört polisanmälan (mkr)	–	455	444

Anm.: Avser belopp som orsakats av enskild eller annan aktör. Belopp anges i miljoner kronor (mkr) och andel i procent (%). ¹Med misstänkta bidragsbrott avses de ärenden som har polisanmälts till följd av en kontrollutredning. Beloppet för misstänkta bidragsbrott är en delmängd av det totala beloppet för upptäckta felaktiga utbetalningar.

Källa: Försäkringskassan (2022a).

Arbetslöshetsförsäkringen

Bestämmelser om rätt till ersättning vid arbetslöshet finns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Missbruk av arbetslöshetsersättningen nämns av de samverkande myndigheterna som ett exempel på hur välfärdssystemen kan utnyttjas.²⁰⁸

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) fick i regleringsbrevet för 2022 i uppdrag att undersöka och analysera felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna för 2021 och 2020.²⁰⁹ Resultaten har presenterats i rapporten *Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna 2021 och 2020*.²¹⁰ Där framgår att de upptäckta felaktiga utbetalningarna (återkraven) 2021 uppgick till cirka 266 miljoner kronor och att de 2020 uppgick till cirka 199 miljoner kronor. Genomsnittet åren 2017–2019 var cirka 132 miljoner kronor. Vidare uppgick antalet polisanmälningar 2021 till 1 501 stycken och 2020 till 976 stycken. Genomsnittet åren 2017–2019 var 859 stycken.

De huvudsakliga förklaringarna till att upptäckta felaktiga utbetalningar och polisanmälningar ökade jämfört med tidigare år anges vara att arbetslöshetskassorna på grund av coronapandemin fick ett kraftigt ökat ärendeinflöde 2020 jämfört med tidigare år samt att vissa regler i arbetslöshetsförsäkringen ändrades. Jämfört med totalt utbetald arbetslöshetsersättning uppgick de upptäckta felaktiga ut-

²⁰⁸ Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 18. Se också t.ex. Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 16.

²⁰⁹ Regeringsbeslut A2022/00132.

²¹⁰ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2022).

betalningarna (återkraven) för 2021 till 1,2 procent och för 2020 till 0,8 procent. Detta är på ungefär samma nivå som tidigare.²¹¹

De upptäckta felaktiga utbetalningarna motsvarar 55–80 procent av de av IAF uppskattade felaktiga utbetalningarna om 466–335 miljoner kronor 2021. För 2020 motsvarar de upptäckta felaktiga utbetalningarna 45–70 procent av de av IAF uppskattade felaktiga utbetalningarna om 431–280 miljoner kronor. Andelarna och beloppen ska enligt rapporten dock tolkas med försiktighet. Detta beror på att det har gått några år sedan den senaste omfattningsstudien genomfördes för att undersöka omfattningen av felaktiga utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom medförde pandemiåren 2021 och 2020 annorlunda förutsättningar för arbetslöshetskassorna.²¹²

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden gjorde en kartläggning av den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former begås mot välfärdsystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skatte-subsventionerade system, bland annat arbetslöshetsförsäkringen.²¹³ Arbetslöshetskassorna hade till utredningen rapporterat in uppgifter om sammanlagt 2 193 anmälningar, som avsåg brott mot välfärdsystemen. Brottsrubriceringen i anmälningarna var i princip utslutande olika former av bidragsbrott. Några enstaka anmälningar (cirka 10 stycken) hade andra rubriceringar som bedrägeri, brukande av osann urkund, osant intygande och urkundsförfalskning. Utredningen gjorde bedömningen att totalt 315 anmälningar, det vill säga 14 procent av totalt antal, innehöll misstankar om kvalificerad välfärdsbrottslighet, i den mening som avses i betänkandet.

Vidare kan nämnas att Brå i en rapport från 2007 uppskattat omfattningen av fusk med arbetslöshetsförsäkringen.²¹⁴ År 2006 betalades 27 miljarder kronor ut i arbetslöshetsersättning. Av detta belopp beräknades mellan 1 och 1,5 miljarder kronor ha betalats ut felaktigt till följd av att den ”arbetslöse” arbetat svart, vilket motsvarade 4–6 procent av den totala utbetalda ersättningen. Utöver detta belopp förekom oavsiktliga fel och övrigt fusk med arbetslöshetsförsäkringen, till exempel i kombination med vitt arbete eller studier.²¹⁵

²¹¹ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2022).

²¹² Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2022).

²¹³ SOU 2017:37.

²¹⁴ Brottsförebyggande rådet (2007).

²¹⁵ Brottsförebyggande rådet (2007).

Statlig lönegaranti

Statlig lönegaranti träder in när arbetsgivaren har gått i konkurs eller när ett företag genomgår företagsrekonstruktion. Syftet är att ersätta anställda som inte får ut sin lön. Det har länge varit känt att det förekommer bedrägerier mot lönegarantin. I en rapport från 2011 bedömdes missbruket uppgå till cirka 150–200 miljoner kronor per år.²¹⁶ Riksrevisionen ser en kraftig ökning av utbetalningar av lönegarantin under coronapandemin och att ungefär 6–9 procent av utbetalningarna kan kopplas till misstänkt missbruk, det vill säga 100–150 miljoner kronor.²¹⁷ I jämförelse med beloppen som redovisas i rapporten från 2011 tycks det inte ha skett någon ökning av missbruket i absoluta tal. Det är samtidigt väldigt vanskligt att jämföra resultaten från de två studierna eftersom både dataunderlag och metod skiljer sig åt. Det kan vara en förklaring till varför studiernas resultat skiljer sig åt. Vidare har olika förändringar i samhället sannolikt en stark påverkan på missbrukets omfattning.

Stöd vid korttidsarbete under coronapandemin

Tillväxtverket har hanterat stödet vid korttidsarbete under coronapandemin. Myndigheten uppger i sin årsredovisning att antalet personer som någon gång under 2021 har beviljats stöd uppgår till 112 307 och att myndigheten betalade ut cirka 7 837 miljoner kronor. Myndigheten har utrett misstänkt bedrägeri inom fördjudad kontroll, vilket har resulterat i 900 återkrav och avslag och 221 brottsanmälningar. Myndigheten har sedan sommaren 2020 varit en aktiv part i det myndighetsgemensamma arbetet inom ramen för lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet och har under 2021 utrett 205 företag. Det har enligt myndigheten lett till beslut om återkrav av totalt 194 miljoner kronor och förhindrat felaktiga utbetalningar på 19,6 miljoner kronor, vilket tillsammans motsvarar ungefär 2,7 procent av alla utbetalningar.²¹⁸

²¹⁶ Ekobrottsmyndigheten m.fl. (2021).

²¹⁷ Riksrevisionen (2022).

²¹⁸ Tillväxtverket (2022).

4.6.6 Andra potentiella indikatorer

I detta avsnitt beskrivs potentiella indikatorer på företeelser som i och för sig inte utgör arbetslivskriminalitet enligt den föreslagna definitionen, men som antas påverka och korrelera med arbetslivskriminalitetens omfattning. Det är inte en uttömmande lista och det utesluts inte att det kan finnas fler potentiella indikatorer.

Korruption

Korruption i den offentliga sektorn innebär att någon utnyttjar en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra.²¹⁹ Korruption som kommer till uttryck i olika former av otillbörligt gynnande skadar förtroendet för välfärdsstaten, urholkar rättsstatens legitimitet samt undergräver demokratin och samhällets strukturer.²²⁰ Korruption kan ses som ett av de största hindren för all typ av utveckling i ett samhälle.²²¹ Korruption kan innebära att osunda affärsmetoder används, vilket skadar samhällsekonomin genom att snedvrider konkurrensen och minska företagets investeringsvilja.

Det är sannolikt att korruption samvarierar med arbetslivskriminalitet. En ökad korruption i samhället kan vara ett tecken på en ökad omfattning av arbetslivskriminalitet.

Ett etablerat sätt att mäta korruption på är att utgå från Transparency Internationals korruptionsindex, Corruption Perceptions Index (CPI). Indexet mäter upplevd korruption inom offentlig sektor. Indexet är inget direkt mått på arbetslivskriminalitet men skulle kunna vara en potentiell indirekt indikator.

Tabell 4.13 visar CPI för Sverige och de nordiska grannländerna 2020 och 2021. Enligt Transparency International fick Sverige 85 av 100 möjliga poäng 2021 och hamnade på en delad fjärdeplats tillsammans med Norge. De länder som rankas högst har lägst nivå av upplevd korruption. Det globala genomsnittet för alla länder var 43 poäng. Högsta poäng på 88 fick Danmark och Finland. Island fick 74 poäng och hamnade på trettonde plats (tabell 4.13).

Sverige rankas som ett land med låg upplevd korruption men har tappat i placering relativt Finland och Norge. År 2020 låg Sverige på

²¹⁹ Skr. 2012/13:167.

²²⁰ Se Finansdepartementet (2021).

²²¹ Se exempelvis Rothstein och Varraich (2017).

en delad tredjeplats med Finland, men landade 2021 på en delad fjärdeplats med Norge, som föregående år låg på sjunde plats. Finland har förbättrat sin placering och hamnade på en förstaplats 2021.

Tabell 4.13 Korruptionsindex för de nordiska länderna 2020 och 2021

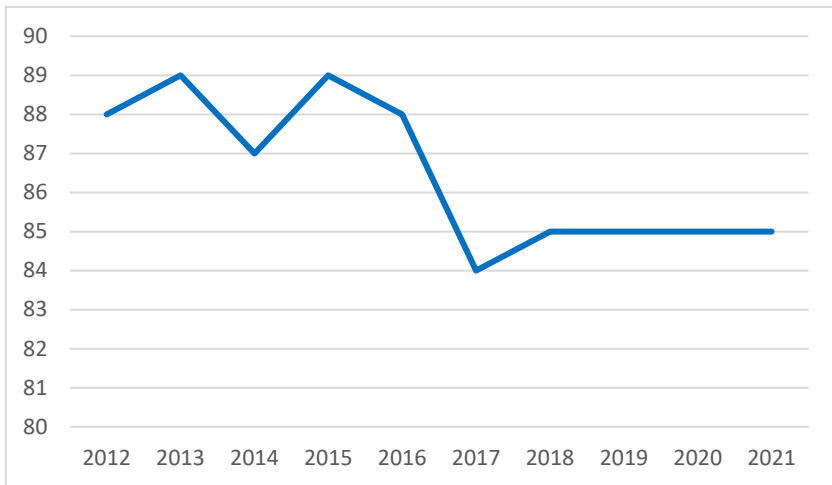
	2020	2020	2021	2021
	Poäng	Ranking	Poäng	Ranking
Danmark	88	1	88	1
Finland	85	3	88	1
Sverige	85	3	85	4
Norge	84	7	85	4
Island	75	17	74	13

Anm.: Korruptionsindex, Corruption Perception Index (CPI), mäts för 180 länder. Genomsnittet för alla länder var 43 poäng 2020 och 2021.

Källa: Transparency International.

I Sverige är det inte vanligt förekommande med mutor eller bestickning, som är de vanligaste formerna av korruption i länder med hög nivå av upplevd korruption. Förtroende för institutioner, såsom regeringen och rättsväsendet, är generellt högt i Sverige och betydligt högre än genomsnittet i EU. Däremot tycks coronapandemin ha förvärrat korruptionsriskerna världen över. I en enkätundersökning av Transparency International 2022 tillfrågades drygt 40 000 personer i 27 länder om hur de upplever korruptionen i det egna landet.²²² Nästan var femte person i Sverige uppgav att de använt personliga kontakter för att få tillgång till olika tjänster inom vård, skola och omsorg. En majoritet upplevde att de ser en stagnerad eller ökad nivå av korruption. Ungefär var fjärde person var orolig för att drabbas av repressalier om de skulle rapportera misstänkt korruption. Av figur 4.12 framgår att Sverige under de senaste åren har haft en något högre nivå av upplevd korruption än tidigare.

²²² Transparency International (2022).

Figur 4.12 Korrupsionsindex för Sverige 2012–2021

Källa: Transparency International.

Kontanta betalningsmedel

Branscher med en relativt stor andel kontanthantering har historiskt sett varit förknippade med hög risk för skatteundandragande.²²³ I branscher såsom restaurang, taxi, kropps- och skönhetsvård har andelen svarta arbetsinkomster av deklarerade inkomster visat sig vara höga.²²⁴ Det har då handlat om att betalningar inte har redovisats för beskattning och sedan använts för att betala svarta löner.²²⁵ Oredovisade inkomster som betalas kontant utan fakturaunderlag är i regel svåra att upptäcka vid en kontroll och ger utrymme för regelöverträdelser. På senare tid har kontantanvändningen minskat, vilket troligen förklaras av att det finns färre kontanter i bankerna och i affärerna.²²⁶ I takt med minskad kontantanvändning har elektroniska betalningar ökat, vilket skapat nya risker.

Mängden kontanta betalningsmedel har använts som en indikator på utvecklingen av ekonomisk brottslighet. Ett liknande mått, värdet av mängden tusenlappar som andel av BNP, används som en indi-

²²³ Skatteverket (2020a), s. 21.

²²⁴ Skatteverket (2020a), s. 21.

²²⁵ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022).

²²⁶ www.riksbank.se/sv/betalningar--kontanter/sa-betalar-svenskarna/sa-betalar-svenskarna-2019/svenska-betalningar-ar-sakra-och-effektiva/sakerheten-i-sverige-ar-hog-internationellt-sett/brott-relaterade-till-kontanter-har-fallit/. Hämtad 2022-04-25.

kator på omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Norge.²²⁷ Det är möjligt att ett liknande mått är relevant även för att studera omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige. Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten ser en klar ökning av beslagtagna kontanter.²²⁸ Befintliga studier talar för att nya brottsupplägg ofta finansieras av pengar från bland annat skattebrott, bedrägerier, utpressning, människohandel och narkotikaförsäljning.²²⁹ Ofta betalas svarta löner ut kontant. Under 2020 uppgick värdet på beslagtagna kontanter och andra monetärt värderade beslag till cirka 60 miljoner kronor. Det är en klar ökning jämfört med tidigare år.²³⁰

Figur 4.13 illustrerar utvecklingen av kontanternas andel av den totala penningmängden (i procent), antalet förfalskade sedlar och värdet på sedlar och mynt som andel av BNP (i procent) för perioden 2015–2021. År 2020 utgjorde värdet av alla kontanter (sedlar och mynt) hos allmänheten ungefär 1,5 procent av den totala penningmängden. Denna andel har varit minskande sedan 2015. Enligt Riksbanken är det väldigt få sedlar som förfalskas, även om antalet förfalskade sedlar ökat under 2019 och 2020.²³¹ Det är framför allt 500-kronorssedlar som förfalskas. Under 2020 föll BNP kraftigt på grund av coronapandemin. Trots detta framgår av figuren att utvecklingen av kontanternas värde som andel BNP varit oförändrat sedan 2017. Värdet på alla sedlar och mynt utgjorde 2020 ungefär 1,2 procent av BNP.

²²⁷ Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

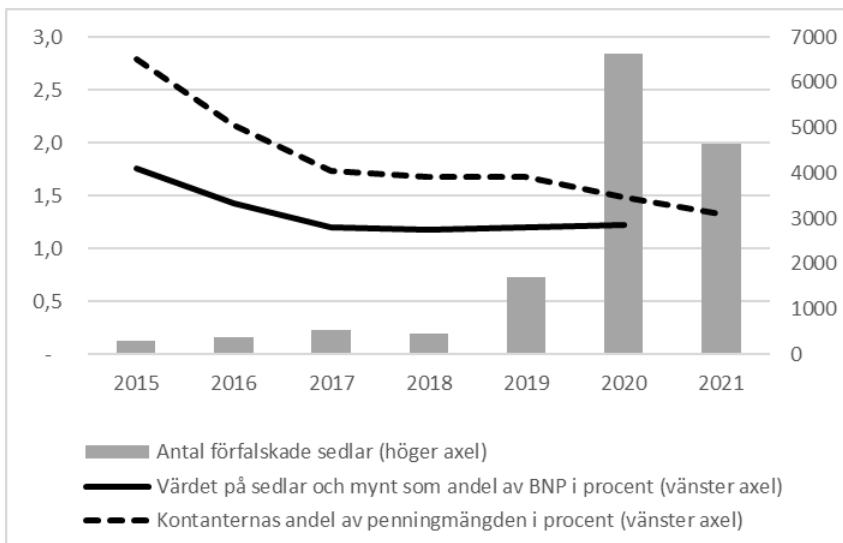
²²⁸ Se Arbetsförmedlingen m.fl. (2022).

²²⁹ Brottsförebyggande rådet (2015), s. 47.

²³⁰ Arbetsförmedlingen m.fl. (2022), s. 25.

²³¹ www.riksbank.se/sv/statistik/statistik-over-betalningar-sedlar-och-mynt/sedlar-och-mynt/. Hämtad 2022-05-09.

Figur 4.13 Kontanternas andel av penningmängden i procent (vänster axel), antalet förfalskade sedlar (höger axel) och värdet på sedlar och mynt som andel av BNP (vänster axel), 2015–2021



Anm.: Antalet förfalskade sedlar avser antalet som påträffats för varje år. Värdet av sedlar och mynt hos svensk allmänhet som andel av BNP avser BNP i löpande priser. För 2021 är uppgifter om BNP i löpande priser ännu inte publicerade. Kontanternas andel av penningmängden är värdet av sedlar och mynt hos svensk allmänhet dividerat med penningmängden. Med penningmängden menas mängden likvida medel som cirkulerar i samhället (betecknas som M3 av Riksbanken).

Källa: SCB, Sveriges Riksbank. Egna beräkningar.

Arbetstagares ställning på arbetsmarknaden

Statistiken som redovisas i detta avsnitt syftar till att beskriva arbetstagares ställning på arbetsmarknaden. Den inkluderar uppgifter om arbetstagares organisationsgrad, tidsbegränsade anställningar samt vissa uppgifter om utländsk arbetskraft. Dessa uppgifter skulle eventuellt tillsammans med andra faktorer kunna utgöra grund för en potentiell (indirekt) indikator på arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid.

Arbetstagares organisationsgrad

Såsom konstaterats i avsnitt 3.3.3 är kollektivavtalen i praktiken det dominerande instrumentet i Sverige för att tillförsäkra enskilda arbetstagare det skydd som de i många andra länder får genom lagstiftning.

Ett vanligt inslag i det som beskrivs som arbetslivskriminalitet är att arbetstagare inte har de arbetsförhållanden eller får de anställningsvillkor de har rätt till. Det kan exempelvis handla om att arbetsgivare inte betalar ut lön i enlighet med kollektivavtal eller det enskilda anställningsavtalet. I Sverige sker det inte någon myndighetskontroll av att avtalsvillkoren om lön med mera efterlevs, utan det är arbetsmarknadens parter som ansvarar för detta. Det innebär bland annat att den arbetstagare som inte får avtalsenlig lön inte har någon myndighet att vända sig till. Arbetstagaren kan i stället vända sig till sin arbetstagarorganisation för att få hjälp eller själv agera rättsligt gentemot arbetsgivaren. Därför kan det antas att det för vissa grupper av arbetstagare och i vissa branscher finns ökad risk för arbetslivskriminalitet när arbetstagaren inte är medlem i någon arbetstagarorganisation. Det kan därför vara intressant att undersöka andelen anställda som är medlemmar i en arbetstagarorganisation. I den norska studien antas arbetstgares organisationsgrad vara en indikator på arbetslivskriminalitetens omfattning i Norge.²³²

Den fackliga organisationsgraden, det vill säga andelen anställda som är medlemmar i en arbetstagarorganisation, var 70 procent 2021, vilket är en ökning med två procentenheter sedan 2018 (se figur 4.14).²³³ Bland arbetare har organisationsgraden successivt minskat över tid fram till 2018, då det skedde ett trendbrott. Mellan 2018 och 2021 ökade organisationsgraden bland arbetare från 60 till 62 procent. Bland tjänstemän, där andelen har varit mer stabil under de senaste åren, skedde en viss ökning från 73 till 74 procent under samma period. Bland både arbetare och tjänstemän är organisationsgraden fortfarande lägre jämfört med 2006 års nivå.

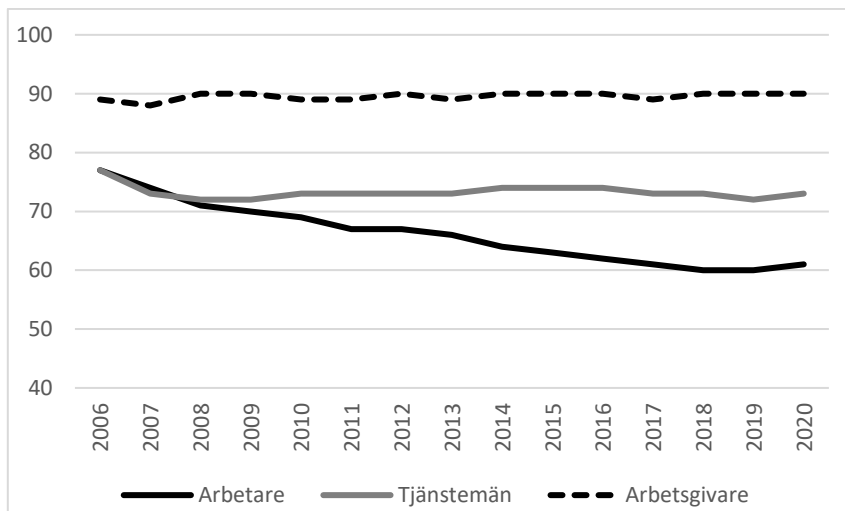
Till skillnad från den fackliga organisationsgraden har andelen anställda hos arbetsgivare som är anslutna till arbetsgivarorganisationer visat en svag ökning under det senaste decenniet (figur 4.14).²³⁴ År 2021 arbetade 90 procent av de anställda hos en arbetsgivare som var ansluten till en arbetsgivarorganisation, jämfört med 89 procent 2006. Totalt sett har andelen som omfattas av kollektivavtal i stort sett varit oförändrad under de senaste tio åren.

²³² Se Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

²³³ Kjellberg (2022).

²³⁴ Kjellberg (2022).

Figur 4.14 Arbetsgivarnas och anställdas organisationsgrad



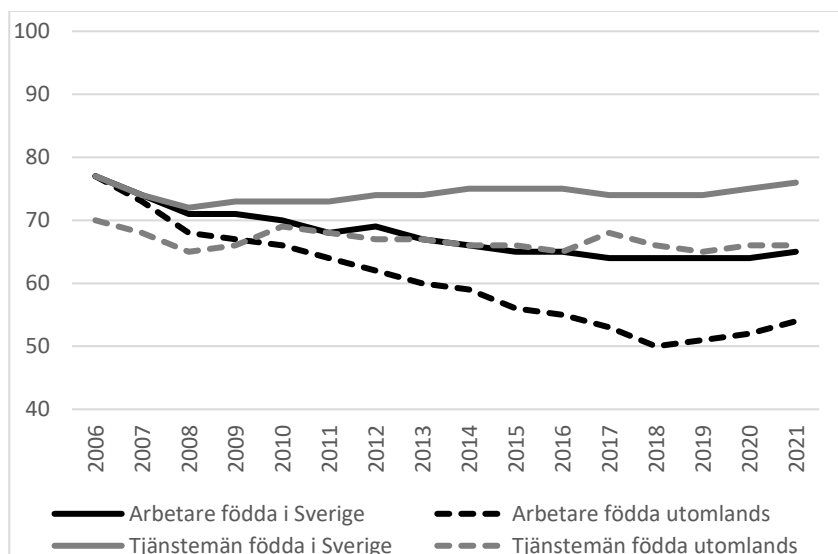
Anm.: Facklig organisationsgrad är andelen anställda som är medlem i en arbetstagarorganisation. Arbetsgivarnas organisationsgrad är beräknad som andel anställda hos arbetsgivare anslutna till en arbetsgivarorganisation, det vill säga kollektivavtalens täckningsgrad. Exklusive heltidsstuderande som arbetar vid sidan om studierna. Ursprungsdata från SCB AKU, 16–64 år.

Källa: Medlingsinstitutet (2022) och Kjellberg (2022).

Det finns alltså stora skillnader i organisationsgrad mellan grupper av anställda, vilket antyder att vissa grupper löper högre risk för att bli utnyttjande och exploaterade av oseriösa arbetsgivare. Organisationsgraden för personer födda i Sverige och utomlands har till exempel gått från att ha varit ungefär densamma 2006 till att under en period ha gått isär allt mer (se figur 4.15).²³⁵ Organisationsgraden bland personer födda utomlands har emellertid sedan 2018 utvecklats mer positivt jämfört med personer födda i Sverige. Bland arbetare födda utomlands har till exempel organisationsgraden ökat från 50 procent 2018 till 54 procent 2021.

²³⁵ Kjellberg (2022).

Figur 4.15 Facklig organisationsgrad bland arbetare och tjänstemän födda i Sverige och födda utomlands



Anm.: Facklig organisationsgrad är andel anställda som är medlem i en arbetstagarorganisation. Exklusive heltidsstuderande som arbetar vid sidan om studierna. Ursprungsdata från SCB AKU, 16–64 år.

Källa: Kjellberg (2022).

Tidsbegränsade anställningar

I regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 framgår att personer med tidsbegränsade anställningar ofta saknar den trygghet som krävs för att våga påtala arbetsmiljöbrister och mindre gärna tar förtroendeuppdrag som till exempel skyddsombud.²³⁶ Tidsbegränsat anställda uppger till exempel i betydligt högre utsträckning än tillsvidareanställda att de har arbetat trots sjukdom för att de inte hade råd att vara sjuka eller inte ville bli sedda som lata.²³⁷ Vidare framgår av betänkandet Ett arbetsliv i förändring (SOU 2017:24) att risken för arbetsskador är högre för tillfälligt anställda och att tidsbegränsat anställda är en av de grupper som i lägst utsträckning får information om risker i arbetsmiljön. Uppgifter över antal tidsbegränsat anställda kan vara intressanta att följa då det möjligen skulle kunna visa på en ökad risk för utsatthet, i vart fall i vissa branscher.

²³⁶ Skr. 2020/21:92, s. 13.

²³⁷ Arbetsmiljöverket (2020b).

Statistiken visar att vissa grupper, såsom personer som är födda i ett annat land respektive kvinnor, i genomsnitt har sämre arbetsvillkor och oftare tidsbegränsade anställningar än personer födda i Sverige respektive män.²³⁸ Andelen tidsbegränsat anställda är högre bland arbetare än bland tjänstemän. Andelen tidsbegränsat anställda har successivt minskat sedan 2014 då andelen uppgick till cirka 17 procent. År 2020 var andelen tidsbegränsat anställda drygt 13 procent.²³⁹ Av anställda kvinnor hade knappt 15 procent en tidsbegränsad anställning 2020, jämfört med knappt 12 procent av anställda män.

Utländsk arbetskraft – antal i riskgrupper

Mycket talar för att utländsk arbetskraft är en särskild riskgrupp när det gäller arbetslivskriminalitet. Enligt den myndighetsgemensamma lägesrapporten för 2021 är det framför allt utländsk arbetskraft som drabbas av långa arbetsdagar, dåliga boendeförhållanden och farlig arbetsmiljö.²⁴⁰

Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige antyder att både efterfrågan på och utbudet av lågkvalificerad arbetskraft är faktorer som påverkar arbetslivskriminalitetens omfattning.²⁴¹ Deras bedömning är att utbudet sannolikt har ökat de senaste åren, till följd av inflödet till Sverige av arbetskraft från andra länder. I Riksrevisionens granskning av statens insatser mot arbetskraftsexploatering återges följande riskfaktorer som har listats av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA): att personen inte kan språket som talas i landet, har kort utbildning, lever under fattigdom i hemlandet och saknar arbetstillstånd.²⁴² Den tidigare nämnda norska studien om arbetslivskriminalitetens omfattning belyser att faktorer som fångar upp migration och utländsk arbetskraft kan vara relevanta för att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid.²⁴³

Vidare har Riksrevisionen bland annat identifierat att vissa utstationerade arbetstagare kan tillhöra riskgruppen för arbetskraftsexploa-

²³⁸ SCB (2020b). Se även SOU 2022:4 och prop. 2021/22:1 utg.omr. 14 avsnitt 5.3.2.

²³⁹ Prop. 2021/22:1 utg.omr. 14 avsnitt 5.3.2.

²⁴⁰ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022).

²⁴¹ Ekobrottsmyndigheten (2021), s. 15.

²⁴² Riksrevisionen (2020).

²⁴³ Se Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

tering.²⁴⁴ De kan ha svag ställning på arbetsmarknaden och riskerar därför att utnyttjas och exploateras av oseriösa och kriminella aktörer. Antalet årliga anmälningar till Arbetsmiljöverkets register över utstationerade arbetstagare skulle därför kunna utgöra en indikator på arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid. Under 2021 gjordes cirka 117 000 anmälningar om utstationering till registret, jämfört med knappt 88 000 år 2020 (tabell 4.14). Flest anmälningar 2021 gjordes inom byggbranschen (57 procent), följt av tillverkningsbranschen (cirka 23 procent).²⁴⁵ På grund av att samma arbetstagare kan förekomma i flera olika anmälningar uppskattar Arbetsmiljöverket även det totala antalet utstationerade arbetstagare i landet. År 2021 var antalet utstationerade arbetstagare cirka 55 000, jämfört med cirka 40 000 arbetstagare 2020.

Tabell 4.14 Antal anmälningar om utstationering och antal utstationerade arbetstagare, 2019–2021

	2019	2020	2021
Antal anmälningar	84 000	88 000	117 000
Antal utstationerade arbetstagare	42 000	40 000	55 000

Anm.: Antalen är avrundade till tusental.

Källa: Arbetsmiljöverket (2020a), Arbetsmiljöverket (2021a) och Arbetsmiljöverket (2022a).

Tabellen visar en ökning både av antalet anmälningar om utstationering och antalet utstationerade arbetstagare. Det är dock svårt att utifrån statistiken över anmälda utstationeringar dra någon slutsats om omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige, även om det kan vara en möjlig indikator på en ökad risk. Det kan även förekomma att företag utstationerar arbetstagare i Sverige utan att anmäla det till Arbetsmiljöverket. I sammanhanget bör det nämnas att bestämmelserna om anmälningskyldighet vid utstationering ändrades 30 juli 2020 på så sätt att även kortare utstationeringar (understigande 5 dagar) ska anmälas.²⁴⁶

Irreguljära migranter bedöms också tillhöra riskgruppen för arbetskraftsexploatering.²⁴⁷ Det finns dock mycket begränsad kunskap om hur många irreguljära migranter som finns i Sverige. I be-

²⁴⁴ Riksrevisionen (2020).

²⁴⁵ Arbetsmiljöverket (2022a).

²⁴⁶ Se prop. 2019/20:150 och 29 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

²⁴⁷ Riksrevisionen (2020).

tänkandet Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet (SOU 2011:48) av Utredningen om vård för papperlösa med flera framgår att det saknades pålitlig statistik över antalet papperslösa personer.²⁴⁸ Det finns dock statistik över antalet personer som har avvikit efter att ha fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd. Statistiken, som sammanställs av Polismyndigheten, finns för perioden 2015–2021.²⁴⁹ Antal öppna ärenden, avseende personer som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och som Migrationsverket har överlämnat till Polisen, har minskat från cirka 21 000 stycken 2015 till drygt 18 000 stycken 2021. Andelen av dessa ärenden där personer avvikit och anmälts som efterlysta har också minskat, från drygt 13 000 stycken (63 procent) 2015 till drygt 10 000 stycken (55 procent) 2021.

4.7 Vad kan vi i dagsläget säga om arbetslivskriminalitetens omfattning?

4.7.1 Uppdelning i tre sakområden

Såsom tidigare redovisats saknas det i dagsläget studier som på ett sammantaget sätt har uppskattat och bedömt omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige. Därför kommer de enskilda studier som nämns i detta kapitel endast att visa en delmängd av det som möjligen skulle kunna vara arbetslivskriminalitet. Vidare är det ofta så att de tidigare studierna även redogör för sådant som inte är arbetslivskriminalitet enligt den definition som delegationen har föreslagit.

Vid den inledande bedömningen av omfattningen av arbetslivskriminalitet har vi valt att dela in de arbetslivskriminella förfarandena i följande tre sakområden:

- utnyttjande av arbetskraft (avsnitt 4.7.2),
- skatter och avgifter (avsnitt 4.7.3), samt
- otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen med mera (avsnitt 4.7.4).

²⁴⁸ SOU 2011:48, s. 88.

²⁴⁹ www.polisen.se/contentassets/5653ec9d78f84664a3c033603ca6a237/verkstallda-2022-04.pdf. Hämtad 2022-05-18.

Till sakområdet utnyttjande av arbetskraft hör i detta sammanhang överträdelser som rör anställningsvillkor och arbetsförhållanden, brott mot regler om utländsk arbetskraft i Sverige samt människohandel och människoexploatering. En annan sak är att det givetvis kan vara så att det förekommer utnyttjande av arbetskraft även i sammanhang där förfarandet rör skatter och avgifter eller otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen. Att arbetstagarnas utsatthet är i särskilt fokus kan sägas vara en faktor som kännetecknar arbetslivskriminalitet i förhållande till andra områden, såsom organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet.

Som framgår i kapitel 3 kan även andra regelöverträdelser, till exempel viss ekonomisk brottslighet, utgöra arbetslivskriminalitet. Så kan vara fallet exempelvis när regelöverträdelserna har visst samband med ett annat förfarande som utgör arbetslivskriminalitet. Vi väljer dock i detta skede att begränsa oss till dessa tre sakområden och inte uppskatta till exempel den ekonomiska brottsligheten som ett eget sakområde.

4.7.2 Utnyttjande av arbetskraft

Ett centralt moment i arbetslivskriminaliteten är att arbetstagare utnyttjas på olika sätt. Detta kan ske genom att de inte får de anställningsvillkor eller har de arbetsförhållanden de har rätt till enligt lag och avtal. Orimliga arbetstider och bristfällig arbetsmiljö är förhållanden som förknippas med utnyttjande av arbetskraft. I allvarliga fall kan det vara fråga om människohandel och människoexploatering.

Enligt delegationens mening är det väldigt svårt att göra någon bedömning om omfattningen utifrån befintliga uppgifter och statistik. När det gäller människohandel och människoexploatering delar vi Riksrevisionens bedömning att det är svårt att veta hur många som faktiskt är utsatta och vi bedömer att det finns ett stort mörkertal.²⁵⁰ Det går inte att göra någon bedömning av omfattningen utifrån kriminalstatistiken över antalet anmälda brott. Ett relativt mått, såsom andelen anmälda brott som rör människohandel och människoexploatering av samtliga anmälda brott, kan dock vara ett bättre mått för att göra en bedömning om problemet har ökat eller minskat. Samtidigt kan en ökning av antal anmälningar ett år bero på en intensifierad

²⁵⁰ Riksrevisionen (2020).

informationskampanj om att anmäla misstänkta fall. Jämställdhetsmyndigheten uppger till exempel att de ser en ökning av människohandel och människoexploatering samtidigt som de bedömer att det troligen handlar om en kombination av en reell ökning och ökad uppmärksamhet på problematiken.²⁵¹

Det är även förenat med stor osäkerhet att göra en bedömning om omfattningen av sådan arbetslivskriminalitet som rör arbetsförhållanden och arbetsvillkor utifrån den redovisade statistiken från Arbetsmiljöverket. Uppgifter om antalet inspektioner och vad de leder till, exempelvis föreläggande, förbud eller sanktionsavgift, säger i sig inte något om hur stort problemet är. Inte heller de redovisade uppgifterna om arbetsolyckor och dödsfall i arbetslivet säger något om omfattningen, även om exempelvis vissa av olyckorna skulle kunna ha ett samband med arbetslivskriminalitet. Arbetsmiljöverket tog 2013 fram en kunskapssammanställning om arbetsmiljöbrottens omfattning, struktur och utveckling.²⁵² I rapporten konstateras det att kriminalstatistiken över brott mot arbetsmiljölagen och arbetsmiljöbrott snarare beskriver myndigheternas arbetsrutiner än själva brottslighetens omfattning eller utveckling. Utifrån vår inventering av potentiella indikatorer kan vi också konstatera att kriminalstatistiken, och även myndigheternas statistikuppgifter, fångar upp fler faktorer än bara arbetslivskriminella förfaranden. Det handlar om faktorer som myndigheternas arbetssätt, lag- och regelverksförändringar, anmälningsbenägenheten och liknande som försvårar tolkningen av statistiken.

En bättre indikator för att göra en bedömning om arbetslivskriminaliteten har ökat eller minskat är det relativa måttet andelen anmälda arbetsmiljöbrott av samtliga anmälda brott. Denna indikator tar i större utsträckning än antalsuppgifter hänsyn till samhällsförändringar. Andelen anmälda arbetsmiljöbrott av samtliga anmälda brott har under de senaste åren ökat, vilket kan indikera en ökande omfattning av arbetslivskriminalitet i Sverige.

²⁵¹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022).

²⁵² Arbetsmiljöverket (2013).

4.7.3 Skatter och avgifter

Att aktörer medvetet bryter mot skatteregler och begår skattebrott kan vara arbetslivskriminalitet enligt den föreslagna definitionen (se kapitel 3). Svartarbete är ett allvarligt samhällsproblem som leder till sämre arbetsförhållanden, hälsorisker, sämre utvecklingsmöjligheter och otillräckligt socialt skydd.²⁵³

Beräkningar av skattefelet skulle kunna vara en möjlig indikator på den delen av arbetslivskriminalitetens omfattning som rör skatter och avgifter. Skatteverkets bedömning av det upptäckta skattefelets storlek redovisas per skatteslag (avsnitt 4.4.4) och de skatteslag som har närmast koppling till arbetslivskriminalitet utifrån den föreslagna definitionen är inkomst av tjänst samt arbetsgivaravgifter. Dessa två skatteslag får anses röra arbetslivet. Det upptäckta skattefelet för inkomst av tjänst för privatpersoner och skattefelet för arbetsgivaravgifter bedöms uppgå till 5,3 respektive 4,7 miljarder kronor (tabell 4.2), det vill säga sammanlagt till 10 miljarder kronor årligen. Denna del av skattefelet härrör från slumpmässiga kontroller, vilket är en fördel när man vill räkna upp kontrollresultaten till att gälla hela populationen. Det går dock inte att dra några slutsatser om hur stor andel som kan relateras till arbetslivskriminalitet eftersom vi inte har information om felens orsaker. Det går heller inte att jämföra 2021 års skattefelsbedömning med tidigare års bedömningar, eftersom bedömningarna inte är fullt ut jämförbara med varandra.²⁵⁴ Det är möjligt att skattefelet skulle kunna vara en potentiell indikator att följa över tid, om bedömningarna blir jämförbara över tid och om vi skulle kunna utröna om den bakomliggande orsaken till skattefelet kan kopplas till arbetslivskriminalitet.

Ett annat angreppssätt är att studera det dolda värdet på arbetsinkomster. Det angreppssättet används i den ovan nämnda norska studien. En potentiell indikator är därför Skatteverkets uppskattningar av svarta arbetsinkomster, vilka utgår från beräkningar baserade på skatterevisioner (avsnitt 4.4.5). Myndigheten bedömer att omfattningen av de kontrollerbara svarta arbetsinkomsterna uppgår till 91 miljarder kronor per år, motsvarande 2,3 procent av BNP.²⁵⁵ Som andel av BNP är omfattningen av svarta arbetsinkomster enligt

²⁵³ Se bl.a. prop. 2017/18:82, s. 20 f.

²⁵⁴ Skatteverket (2022a).

²⁵⁵ Skatteverket (2006) och Skatteverket (2020a).

Skatteverket relativt liten jämfört med andra länder.²⁵⁶ Skatteverkets uppskattningar bygger på uppgifter som kommer fram i skattekontroller, vilket betyder att svartarbete som inte fångas upp i kontrollerna inte heller finns med i beräkningarna. Det är därför rimligt att anta att Skatteverkets uppskattningar är en underskattning av den totala omfattningen. Beräkningarna utgår från en direkt bottom-up metod, vilket innebär att revisionsresultaten från de riskbaserade kontrollerna har räknats upp till att gälla hela populationen.

Det kan även vara värdefullt att följa upp de internationella studiernas resultat om skuggekonominns storlek i Sverige, som bygger på den indirekta metoden MIMIC. Skuggekonominns storlek 2019 uppskattades med hjälp av metoden till cirka 18 procent av BNP. Det är en betydligt större uppskattning av skuggekonomin än tidigare uppskattningar gjorda med andra metoder, vilket kan bero på att den indirekta metoden även lyckas fånga eventuella mörkertal. De olika studierna är dock inte helt jämförbara eftersom olika metoder och datakällor har använts. Men den senaste studien av IMF (2022), som beskrivs i avsnitt 4.4.2, antyder att skuggekonominns storlek i Sverige, som andel av BNP, har varit relativt oförändrad sedan 2015 (figur 4.2). Utvecklingen över tid kan sägas vara i linje med Skatteverkets rapport om svarta arbetsinkomster vars resultat också indikerar en oförändrad omfattning av svarta arbetsinkomster sedan 2006.

Attitydundersökningarna indikerar däremot att de svarta inkomsternas relativa omfattning är lägre i dag jämfört med för drygt tio år sedan. Andelen som uppger att de känner någon som arbetat svart, anlitat svart arbetskraft eller skattefuskat har successivt minskat sedan 2017. Detta är förhållanden som skulle kunna anses tala för en minskande arbetslivskriminalitet i Sverige, i vart fall inom vissa områden.

Samtidigt ser vi att antalet förfalskade sedlar och värdet på beslagtagna kontanter har ökat det senaste året, och att kontanta betalningsmedel som andel av BNP har varit oförändrad sedan 2017. Även Transparency Internationals korruptionsindex antyder en högre nivå av upplevd korruption jämfört med för tio år sedan. Detta är förhållanden som skulle kunna anses tala för en ökande arbetslivskriminalitet i Sverige. Vidare indikerar de tidigare studierna som vi har redogjort för att arbetslivskriminaliteten är komplex och kan ta sig olika former.

²⁵⁶ Skatteverket (2020a).

Det är sannolikt att regeringens åtgärder som försvårar förekomsten av svartarbete, såsom införandet av personalliggare i vissa branscher, liksom myndigheternas förbättrade kontroller och arbets sätt, har en påverkan på utvecklingen. Det är därför viktigt att förstå hur orsaksfaktorerna påverkar arbetslivskriminalitetens omfattning. Det är exempelvis möjligt att omfattningen av arbetslivskriminalitet som rör skatter och avgifter ligger på en oförändrad nivå, eller minskar jämfört med tidigare, på grund av de åtgärder som har satts in. Det är också möjligt att den totala omfattningen är densamma men att arbetslivskriminaliteten har blivit mer ojämnt fördelad mellan olika delområden och i samhället i stort. Det skulle kunna vara så att insatser och åtgärder som sätts in i en del av samhället trycker ner nivån i den delen, samtidigt som nivån i övriga delar av samhället då ökar så att den genomsnittliga nivån i hela samhället är oförändrad.

4.7.4 Otilåtet utnyttjande av välfärdssystemen med mera

För att identifiera omfattningen av arbetslivskriminalitet som rör välfärdssystemen kan datakällor från flera olika myndigheters verksamheter behöva kopplas samman.

Av genomgången av de statistikuppgifter som kommer från tidigare utredningar, rapporter och myndigheternas verksamhetsstatistik framgår att det finns en hel del uppgifter som rör felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det pågår ett betydande arbete med att uppskatta omfattningen av dessa felaktiga utbetalningar.²⁵⁷ En bedömning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige utifrån datauppgifter om felaktiga utbetalningar är dock förenad med flera osäkerhetsmoment. En särskild utmaning är att avgöra hur stor andel som kan relateras till arbetslivskriminaliteten. Även om man skulle veta hur stor andel av de felaktiga utbetalningarna som utgör arbetslivskriminalitet är det svårt, som flera utredningar och rapporter redan har påpekat, att bedöma omfattningen på grund av mörkertalet.

En ytterligare slutsats är att metodvalet har en avgörande betydelse för en bedömning av omfattningen. En jämförelse av resultaten från olika utredningar och omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar visar på stora osäkerhetsintervaller i bedömningarna. Resul-

²⁵⁷ Se t.ex. Ekonomistyrningsverket (2022).

taten varierar kraftigt och de olika studierna skiljer sig åt, både vad gäller dataunderlag och metoder.²⁵⁸ Detta kan vara en förklaring till att de uppvisar olika resultat och bedömningar.

Det spelar vidare roll om bedömningen utgår från en indirekt top-down eller en direkt bottom-up metod (avsnitt 4.3.2). Indirekta metoder skiljer sig från direkta metoder bland annat på så sätt att de försöker ta hänsyn till ett eventuellt mörkertal. Följande exempel kan nämnas. Försäkringskassan har uppgifter om upptäckta felaktiga utbetalningar fördelade på olika förmåner som myndigheten ansvarar för. Dessa uppgifter är baserade på direkta metoder, som inte tar hänsyn till eventuella mörkertal. Försäkringskassan har satt de upptäckta felaktiga utbetalningarna i relation till skattningar som gjorts av den så kallade KUT-delegationen avseende motsvarande förmåner. KUT-delegationen tillämpade bland annat indirekta metoder, som försökte ta hänsyn till eventuella mörkertal.²⁵⁹ När det gäller aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning uppgick Försäkringskassans uppgifter om upptäckta felaktiga utbetalningar endast till 13 procent av den uppskattning som KUT-delegationen hade gjort. Troligtvis beror det på att det för dessa förmåner finns ett stort felaktigt utbetalt belopp som inte upptäcks. Förekomsten av ett stort mörkertal för felaktiga utbetalningar som rör förmånerna aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning bekräftar även av Försäkringskassan.²⁶⁰

4.8 Avslutande diskussion och det fortsatta arbetet

Det kan konstateras att det är mycket svårt att kvantifiera omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige, något som också framgår av tidigare utredningar och myndighetsrapporter.²⁶¹ Detta beror på flera faktorer. Arbetslivskriminaliteten är komplex till sin natur, fenomenet berör flera områden och överträdelser av många olika regelverk. Det innebär bland annat att flera olika myndigheters verksamheter och statistikuppgifter berörs. Omfattningen av arbetslivskriminaliteten kan därför inte bedömas med information från en

²⁵⁸ Se t.ex. avsnitt 4.4.6 för uppskattningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar.

²⁵⁹ Se Försäkringskassan (2022), tabell 76 som visar upptäckta felaktiga utbetalningar som andel av den senaste skattningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar, omräknade till 2021 års försäkringsutgifter.

²⁶⁰ Försäkringskassan (2022).

²⁶¹ Se exempelvis Ds 2021:1 och Ekobrottsmyndigheten (2021).

enda datakälla. Vidare finns begränsningar i det tillgängliga empiriska underlaget. Det råder följaktligen stora utmaningar när det gäller befintlig statistik och de metoder som skulle kunna användas för att mäta omfattningen av arbetslivskriminaliteten. En särskild utmaning är att uppskatta omfattningen av eventuella mörkertal.

4.8.1 Utmaningar med att använda sig av tidigare studier

Det finns i dagsläget väldigt lite kunskap om arbetslivskriminaliteten i Sverige och hur stort problemet är. Arbetslivskriminalitet är ett relativt nytt begrepp i Sverige och det saknas tidigare studier som försöker mäta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige. Begreppet är även, Norge undantaget, nytt på ett internationellt plan och det finns endast en studie från Norge som har försökt kvantifiera omfattningen av arbetslivskriminaliteten i ett land.

Det har i tidigare studier gjorts försök att uppskatta omfattningen av fenomen som kan sägas ligga nära arbetslivskriminalitet. Det gäller bland annat felaktiga utbetalningar, skattefelet, svarta arbetsinkomster och skugg ekonomin. Dessa studier behandlas i avsnitt 4.4. Den inledande bedömningen av arbetslivskriminalitetens omfattning baseras bland annat på de lärdomar och slutsatser som kommer från sådana tidigare studier. Den inledande bedömningen av arbetslivskriminalitetens omfattning utgår alltså inte från empiriska mätningar utförda av delegationen, utan från empiriska resultat och bedömningar från tidigare studier samt från vår inventering av potentiella indikatorer på arbetslivskriminalitetens omfattning.

Det finns dock stora utmaningar med att använda de tidigare studierna för att bedöma omfattningen av arbetslivskriminalitet. Det beror på att myndigheternas kontroller och den befintliga statistiken inte är uppbyggda för att mäta arbetslivskriminalitet. I allmänhet omfattar de tidigare studierna även annat än sådant som utgör arbetslivskriminalitet enligt den föreslagna definitionen. Det gäller exempelvis de uppgifter och den statistik som publiceras i myndigheters årsredovisningar som rör felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott samt de uppskattningar som publiceras av Skatteverket som rör skattefelet och svartarbete. Arbetslivskriminalitet kan sägas vara en delmängd av dessa fenomen. Det är emellertid en särskild utmaning att utifrån befintlig statistik och resultat från tidigare stu-

dier bedöma hur stor denna delmängd är.²⁶² En sådan bedömning är förknippad med stor osäkerhet eftersom resultat från tidigare studier i sin tur bygger på bedömningar, vilka också är behäftade med osäkerhet. För att minska den osäkerhet som skapas i varje bedömningsled bör slutsatser om omfattningen av arbetslivskriminalitet så långt som möjligt utgå från empiriskt underlag.²⁶³ I denna inledande bedömning görs inte någon bedömning av hur stor andel av resultaten från tidigare studier som utgör arbetslivskriminalitet enligt den föreslagna definitionen.

4.8.2 Där mörkertalet är stort kan andra metoder behövas

SVårigheterna med att kvantifiera arbetslivskriminalitetens omfattning beror till stor del på att det empiriska underlaget är begränsat. Oftast saknas data och när data finns är den inte alltid tillförlitlig. Det beror delvis på att många aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet strävar efter att hålla verksamheten dold. Det framkommer även av ett flertal studier av närbesläktade fenomen att mörkertalen är stora.

Att få en uppfattning om mörkertalens storlek bedöms vara svårt. Det vi kan konstatera utifrån vår litteraturgenomgång är att kunskapen om eventuella mörkertal är bättre för vissa närliggande fenomen. Det gäller områden där myndigheter återkommande har haft i uppdrag att redovisa beräkningar och uppskattningar av exempelvis skattefelet och felaktiga utbetalningar. Inom området utnyttjande av arbetskraft är kunskapen om problemets omfattning bristfällig, vilket beror på utmaningar med att bedöma storleken på eventuella mörkertal.

Delegationens bedömning är att en uppskattning av arbetslivskriminalitetens omfattning kräver en tillämpning av flera olika datakällor och metoder, både direkta och indirekta. Indirekta metoder skulle kunna vara sådana som tar hänsyn till eventuella mörkertal. När data saknas kan en möjlig indirekt metod vara att i stället utgå från ett antal orsaksfaktorer som bedöms påverka ett fenomenets omfattning. Dessa orsaksfaktorer, som teoretiskt sett antas påverka förekomsten av arbetslivskriminalitet, inkluderar sannolikheten för att bli upptäckt (upptäcktsrisken), vilken typ av påföljd som kan ut-

²⁶² Se även Ds 2021:1.

²⁶³ Se t.ex. Ekonomistyrningsverket (2021), s. 13, när det gäller omfattningen av felaktiga utbetalningar.

dömas, brotts- och felutrymmet, samhällets moral och normer vad gäller regelöverträdelser samt den sociala tilliten till medmänniskor. Orsaksfaktorerna inkluderar även alternativkostnaden för att inte begå en arbetslivskriminell handling som kan bero av personalkostnader och skatter samt arbetslöshet och antalet jobbvakanser. De indirekta metoderna utgår även från ett antal indikatorer, som inte i sig utgör arbetslivskriminalitet, men som antas ha en stark korrelation med arbetslivskriminalitet.

4.8.3 Ett allvarligt samhällsproblem som kan avse omfattande belopp

Flera rapporter och studier pekar på att arbetslivskriminalitet är ett omfattande och troligen ett växande problem.²⁶⁴ Delegationens inledande bedömning av omfattningen är att arbetslivskriminalitet är ett allvarligt samhällsproblem som kan avse omfattande belopp. I den inledande bedömningen har vi inte haft möjlighet att basera bedömningen på någon kvantitativ uppskattning, utan bedömningen utgår från empiriska resultat från tidigare studier och på olika statistiska indikatorer som vi har redogjort för. Det vi kan se utifrån den befintliga statistiken är att arbetslivskriminalitet sannolikt berör ett stort antal individer och företag i Sverige. Det är emellertid viktigt att poängtera att en bedömning av omfattningen av arbetslivskriminalitet alltid kommer att vara behäftad med ett stort mått av osäkerhet.

4.8.4 Behov av ett fortsatt arbete

Det finns, som nämnts, i dagsläget väldigt lite kunskap om omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige. Det råder därför ett starkt behov av ökad kunskap om arbetslivskriminalitetens omfattning, liksom om omfattningen av olika former av fenomenet. Sådan kunskap behövs för att kunna utveckla effektiva och träffsäkra åtgärder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet. Delegationen ser att ett fortsatt arbete som bidrar till ökad kunskap om arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid även bidrar till ökad kunskap om vilka åtgärder som behövs för att motverka arbetslivskrimi-

²⁶⁴ Se exempelvis Ds 2021:1, Ekobrottsmyndigheten (2021) samt Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), (2021), (2022).

nalitet. Enligt delegationens direktiv ska uppskattningen av arbetslivskriminalitetens omfattning i sin helhet redovisas senast den 24 februari 2023. Vi anger nedan några områden som är av relevans för detta utmanande men viktiga uppdrag.

Arbetslivskriminalitet och välfärdssystemen

För att minska den osäkerhet som i dag råder vad gäller arbetslivskriminalitetens omfattning är det lämpligt att så långt som möjligt utgå från empiriskt underlag.²⁶⁵ Det av regeringen beslutade uppdraget att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar kommer sannolikt att ge tillgång till ett värdefullt empiriskt baserat underlag om välfärdsbrottslighet.²⁶⁶ Delegationen kommer för sitt framtida arbete med att bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning vara intresserad av en delmängd av detta underlag, eftersom missbruk av välfärdssystemen i vissa fall kan anses utgöra arbetslivskriminalitet. Vi avser därför att så långt som möjligt dra nytta av de kunskaper och metodmässiga lärdomar som uppstår till följd av detta uppdrag.

Arbetslivskriminalitet och skatter

Skatteverkets studier av skattefelet och svartarbetet kommer i vissa delar att vara intressanta i delegationens fortsatta arbete. Det är angeläget att dessa studier i framtiden är konstruerade så att de i högre grad möjliggör jämförelser över tid. Det vore vidare värdefullt om Skatteverket i sina återkommande analyser och enkätundersökningar särskilt beaktar fenomenet arbetslivskriminalitet.

En stor del av den arbetslivskriminalitet som rör skatter får antas ingå i det så kallade icke-kontrollerbara skattefelet. Det får därför antas finnas ett betydande mörkertal i denna del. Delegationen har uppfattat det så att Skatteverket avser att fortsätta utvecklingen av sina analytiska verktyg på det området, något som enligt delegationen vore mycket önskvärt. Det skulle leda till bättre möjligheter att uppskatta omfattningen av den del av arbetslivskriminaliteten som rör skatteområdet.

²⁶⁵ Se t.ex. Ekonomistyrningsverket (2021), s. 13, när det gäller omfattningen av felaktiga utbetalningar.

²⁶⁶ Regeringsbeslut Fi2021/03247 och Fi2022/00107.

Uppföljningsdata från myndighetskontroller

Uppgifter från myndighetskontroller är en central datakälla för att få en uppfattning om arbetslivskriminalitetens omfattning. Detta behandlas mer utförligt i avsnitt 4.3.1. Kontroller kan vara slumpmässiga eller riskbaserade. De samverkande myndigheternas kontroller är riskbaserade. Större resurser till myndigheterna, till exempel i form av uppbyggnaden av regionala center mot arbetslivskriminalitet, kommer troligen leda till att fler överträdelser upptäcks och beivras. Det är önskvärt att den statistik som kontrollerna genererar samlas in och bearbetas på ett sådant sätt att den kan användas för en bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling. I denna del bör delegationen kunna spela en rådgivande roll.

Indikatorer

Såsom framgår av delegationens direktiv kommer bedömningar av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige att behöva förlita sig på flera metoder och datakällor. Indikatorer som på mer indirekta sätt relaterar till arbetslivskriminalitet kan antagligen spela en väsentlig roll. Det finns därför ett starkt behov av att identifiera ett antal indikatorer som är förknippade med arbetslivskriminalitet. Delegationen planerar därför att, i samråd med experter vid de kontrollerande myndigheterna och akademiskt verksamma forskare, att ta fram indikatorer som, i komplement till kontrolldata och relevant statistik, kan ge en bättre bild av arbetslivskriminalitetens omfattning.

5 Den norska strategin mot arbetslivskriminalitet

5.1 Allmänt om arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge

Den norska regeringen har sedan 2004 vidtagit ett antal åtgärder för att motverka så kallad social dumping¹ och arbetslivskriminalitet. Under åren 2006–2013 togs det fram tre handlingsplaner mot social dumping med fokus på bland annat löner och arbetsvillkor för utländska arbetstagare. År 2015 presenterade den norska regeringen en första nationell strategi mot arbetslivskriminalitet, med fokus på att bekämpa lagöverträdelser på olika områden som berör arbetslivet.² Strategin utarbetades efter dialog med arbetsmarknadens parter och har därefter uppdaterats vartannat år, senast 2021.³ Inom ramen för strategin mot arbetslivskriminalitet har ett antal åtgärder genomförts, däribland ändringar i regelverk samt åtgärder för utökad myndighetstillsyn och för att säkerställa ett gott samarbete mellan myndigheterna. Strategin innehåller i sin senaste version 43 åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet. Ett flertal departement ansvarar för arbetet med genomförandet av åtgärderna. Ansvar för strategin finns även direkt på statsministernivå där trepartssamtal med arbetsmarknadens parter koordineras. Ett arbetssätt i Norge som introducerats inom ramen för strategin och som ofta framhålls även i en svensk kontext är den samlokalisering av myndigheter som sker i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet i form av så kallade a-krimcenter (se närmare om detta under avsnitt 5.7). I detta kapitel beskrivs den norska strategin mot arbetslivskriminalitet, med särskilt

¹ Jfr Norges regering (2021), s. 7 f., där social dumping beskrivs som delvis överlappande med arbetslivskriminalitet samtidigt som det är ett bredare begrepp som inte nödvändigtvis innebär lagöverträdelser.

² Norges regering (2015).

³ Norges regering (2021).

fokus på myndighetssamverkan inom ramen för a-krimcentren. I sammanhanget bör nämnas att den nuvarande norska regeringen (som tillträdde hösten 2021) planerar vissa förändringar i arbetet mot arbetslivskriminalitet som gör att vissa beskrivningar av strategin i detta kapitel kan komma att bli inaktuella.

5.2 Den norska arbetsmarknadsmodellen

I Norge finns det fyra centrala arbetstagarorganisationer. Landsorganisationen i Norge (LO) är Norges största arbetstagarorganisation med 22 anslutna fackförbund som representerar olika yrkesgrupper. Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio) är Norges näst största löntagarorganisation och har medlemmar i 13 förbund, till stor del inom offentlig sektor. Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) har 19 anslutna fackförbund och täcker alla sektorer i arbetslivet. Akademikerne är en arbetstagarorganisation för universitets- och högskoleutbildade och består av 13 medlemsförbund. På arbetsgivarsidan är de största organisationerna Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) som organiserar 27 000 privata företag i industri, byggnad och service, Kommunesektorens organisasjon och Hovedorganisasjonen Virke, som organiserar handel och service. Den fackliga anslutningsgraden i Norge är lägre än i övriga nordiska länder och ligger på omkring 50 procent. Andelen arbetstagare som omfattas av kollektivavtal är knappt 70 procent.⁴

I Norge finns i likhet med i Sverige ingen lagstadgad minimilön utan lön regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Norge har, till skillnad från Sverige, sedan 1994 en lag som ger möjlighet att allmängiltigförklara kollektivavtal.⁵ Bakgrunden till den norska lagen var Norges inträde i det Europeiska ekonomiska samarbetsavtalet (EES-avtalet) 1994 som befarades leda till social dumping och låglönekonkurrens. Lagens syfte är att garantera att utländska arbetstagares löne- och anställningsvillkor är likvärdiga med de villkor som norska arbetstagare har.⁶

Det är en särskilt sammansatt nämnd, Tariffnemnda, som genom sitt beslut att allmängiltigförklara ett kollektivavtal gör att lön- och anställningsvillkor gäller för alla arbetstagare i en viss bransch.

⁴ Neergard (2020).

⁵ Lov 4 juni 1993 nr 58, Lov om allmengjøring av tariffavtaler m. v. (allmenngjøringsloven).

⁶ Allmenngjøringsloven § 1.

Första gången ett norskt kollektivavtal blev allmängiltigförklarat var 2004. För närvarande finns allmängiltigförklarade kollektivavtal i följande branscher: bygg, skepps- och varvsindustri, jordbruk, städ, fiskeindustri på land, elektriska installationer med mera, turistbuss, godstransporter på väg samt övernattning, servering och catering. Det är i första hand Arbeidstilsynet (motsvarande Arbetsmiljöverket i Sverige) som utövar tillsyn över att villkoren i de allmängiltigförklarade kollektivavtalen följs.⁷ Det innebär att det i Norge, till skillnad från i Sverige, finns myndighetstillsyn av bland annat lön. Det finns även en skyldighet för uppdragsgivare att undersöka om underleverantörer följer bestämmelserna.⁸

5.3 Den norska definitionen av arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminalitet definieras i Norge som handlingar som bryter mot norska lagar om lön och arbetsförhållanden, social trygghet, skatter och avgifter, ofta utförda på ett organiserat sätt, som utnyttjar anställda eller snedvrider konkurrensen och undergräver samhällsstrukturen.⁹ Definitionen har varit densamma sedan den första strategin mot arbetslivskriminalitet beslutades 2015. Arbetslivskriminalitet förkortas i strategin till a-krim.

I avsnitt 3.2.1 behandlas den norska definitionen av arbetslivskriminalitet närmare. Som också framgår i kapitel 3 har delegationen beaktat den norska definitionen vid arbetet med att utforma en definition av arbetslivskriminalitet i Sverige. Av skäl som där framgår har delegationen dock föreslagit en definition som delvis skiljer sig från den norska.

5.4 Arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling i Norge

Beräkningar gjorda 2017 tydde på att det dolda värdeskapandet kopplat till arbetslivskriminalitet utgjorde mellan 28 och 108 miljarder norska kronor 2015.¹⁰ Sedan dess har inga försök att kvantifiera omfatt-

⁷ Allmenngjøringsloven § 11.

⁸ Allmenngjøringsloven § 12 och Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett.

⁹ Norges regering (2021), s. 6.

¹⁰ Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

ningen gjorts. Attitydundersökningar, gjorda av bland annat Skatteetaten (motsvarar Skatteverket i Sverige), kan tolkas som att omfattningen inte har ökat under senare år.¹¹

På frågan om hur utbrett det är med arbetslivskriminalitet svarade 2021 24 procent att det är ganska eller mycket vanligt. Förändringen jämfört med motsvarande undersökningar 2019 och 2020 är inte signifikant. Andelen som anser att det är ganska eller mycket vanligt med svartarbete och att anlita personer utan arbetsstillstånd minskade dock signifikant jämfört med tidigare.

I samma undersökning tillfrågades också företag om hur sannolikt de tror det är att Skatteetaten upptäcker fel i skattebetalningar. Andelen företag som trodde att risken för upptäckt är liten eller mycket liten var 33 procent 2016 och 26 procent 2021. Under coronapandemin ökade dock denna andel något, vilket kan bero på att många uppfattade att kontrollaktiviteterna då minskade.

Efterfrågan på svart arbetskraft tycks vara minskande. I en annan undersökning gjord på uppdrag av Skatteetaten finns ganska tydliga tecken på att färre har köpt arbete svart.¹² Mellan 2009 och 2020 minskade andelen som hade köpt svarta tjänster under de senaste två åren från 23 procent 2009 till 8 procent 2020.

När det gäller företagens upplevelse av om de kan konkurrera på rättvisa villkor ses dock ingen tydlig generell förbättring. Omkring 31 procent uppgav 2021 att de anser sig behöva konkurrera mot verksamheter som har en lägre kostnadsnivå på grund av att de inte betalar skatter och avgifter som de ska.¹³ Nivån har pendlat runt 30 procent under hela perioden sedan dessa undersökningar började göras 2016. Denna upplevelse är på betydligt högre nivåer i så kallade riskbranscher, till vilka räknas bygg och anläggning, transport och bilreparation samt rengöring, servering och frisering.

Den internationella arbetsmarknaden och arbetskraftsinvandringen kommer vara relevanta för arbetslivskriminalitetens utveckling, bedömer de norska myndigheterna i sin senaste årsrapport. Ju sämre förhållanden arbetskraftsinvandrare reser ifrån, desto mer sårbara för att bli utnyttjade kommer de vara i Norge.¹⁴

Enligt det norska analys- och underrättelsecentret Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) kan det finnas flera

¹¹ Skatteetaten (2021).

¹² Skatteetaten (2020).

¹³ Skatteetaten (2021).

¹⁴ Arbeidstilsynet m.fl. (2022).

saker som bidrar till arbetslivskriminalitet i samhället. Storskalig migration inom Europa och till Europa från fattiga delar av världen är en av dessa. Utvecklingen av ekonomin i Norge och i andra länder, sysselsättning, liksom attityder till svartarbete och arbetslivskriminalitet kan också påverka förekomsten av fenomenet. Även brister i regelverk kan fungera som en underlättande faktor för arbetslivskriminalitet.¹⁵

Av strategin mot arbetslivskriminalitet framgår att arbetslivskriminaliteten delvis håller på att byta skepnad. Den blir alltmer systematisk och organiserad. Ofta döljs den bakom en legal fasad. Samtidigt håller skillnaderna mellan organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet på att suddas ut. Många aktörer är multikriminella och ägnar sig åt brottsupplägg som kan omfatta både arbetslivskriminalitet och till exempel narkotikahandel. Investeringar i såväl privatbostäder som kommersiella fastigheter är vanliga bland arbetslivskriminella.

5.5 Sammanfattning av vidtagna åtgärder i strategin

Ett stort antal åtgärder har vidtagits sedan den första strategin mot arbetslivskriminalitet beslutades i Norge. Regeringen har bland annat utvecklat och stärkt det myndighetsgemensamma arbetet för att bekämpa arbetslivskriminalitet och har etablerat ett antal a-krimcenter, ett analyscenter och flera servicecenter för utländska arbetstagare (se närmare om detta i avsnitt 5.7.7 och 5.7.6). Det har även etablerats näringslivskontakter i Politiet (motsvarande polisen i Sverige, se närmare om det under avsnitt 5.6.3) och något som benämns bo-koordinatorer som samordnar insatserna mot så kallad konkurskriminalitet i samtliga polisdistrikt. Åtgärder har vidtagits för ett mer effektivt utnyttjande av sanktioner hos myndigheterna och straffen för överträdelse av arbetsrättsliga lagar har skärpts. Ett antal så kallade branschprogram har etablerats tillsammans med arbetsmarknadens parter (se närmare om detta i avsnitt 5.6.3). Det har vidare införts begränsningar vid offentlig upphandling vad gäller antalet tillåtna underleverantörer och krav på lärlingar vid fullgörande av kontrakt i vissa branscher (se närmare i avsnitt 5.6.3). Så kallade E-bevis har etablerats i syfte att underlätta för offentliga upphandlare att kon-

¹⁵ NTAES (2017), s. 32.

trollera om leverantörer är seriösa. Vidare har vägledningen för offentliga upphandlare stärkts. Ett arbete med att underlätta informationsutbyte mellan myndigheterna har även påbörjats (se närmare under avsnitt 5.6.3).

5.6 Den senaste strategin mot arbetslivskriminalitet

5.6.1 Strategins status i Norge

Den senaste strategin mot arbetslivskriminalitet uppdaterades av den tidigare norska regeringen den 8 februari 2021. Den nuvarande norska regeringen som tillträdde hösten 2021 har för avsikt att presentera en ny handlingsplan mot social dumping och arbetslivskriminalitet som i stället kommer att gälla som styrdokument. Mot denna bakgrund kan det sägas att strategin från 2021 inte längre gäller som styrdokument. Samtidigt fortsätter arbetet med viktiga åtgärder som vidtagits inom ramen för strategin rörande till exempel myndigheternas samverkan.

5.6.2 Allmänt om strategin

I strategin från 2021 framhålls att även om norskt arbetsliv till stora delar präglas av ordnade förhållanden och goda villkor för arbetstagare, är arbetslivskriminalitet fortsatt ett stort problem. Det anges i strategin att arbetslivskriminalitet innebär allvarliga konsekvenser för berörda arbetstagare, företag och samhället i övrigt. För att upprätthålla förtroendet för norskt arbetsliv är det av stor betydelse att lagar och regler följs och att centrala kriminella aktörer (så kallade truselaktörer på norska, se närmare om detta nedan under avsnitt 5.7.1) får sitt handlingsutrymme begränsat. Myndigheternas uppfattning är att de kriminella aktörerna vidtar olika åtgärder för att undgå att bli upptäckta vilket innebär att det har blivit allt svårare att bekämpa arbetslivskriminalitet. Mot denna bakgrund vill den norska regeringen stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet och att detta ska göras genom åtgärder som minskar utrymmet för de kriminella aktörerna och ett effektivt tillsynsarbete. I den reviderade strategin har tonvikt lagts på förebyggande insatser för att bekämpa arbetslivskriminalitet. Det myndighetssamarbete som har utvecklats framhålls som

särskilt viktigt. Regeringen avser också att öka betoningen på åtgärder som kan bidra till att göra utrymmet mindre för de kriminella aktörerna. Det ska bli lättare för offentliga upphandlare, privata företag och konsumenter att hitta seriösa leverantörer.

5.6.3 Strategins huvudområden

Strategin har ett antal huvudområden som beskrivs närmare nedan. Strategin innehåller, uppdelat på de olika huvudområdena, en lista över åtgärder och information om vilket departement som ansvarar för den aktuella åtgärden. Strategins huvudområden, liksom de viktigaste åtgärderna under respektive huvudområde, beskrivs nedan.

Samarbete med arbetsmarknadens parter

Under huvudområdet ”Samarbete med arbetsmarknadens parter” samlas åtgärder där myndigheter och arbetsmarknadens parter arbetar tillsammans för att motverka arbetslivskriminalitet. I strategin ges parterna på arbetsmarknaden en central roll för att motverka arbetslivskriminalitet. Statsministern bjuder in till återkommande möten (med ett eller ett par års mellanrum) mellan regeringen och arbetsmarknadens parter centralorganisationer och regeringen följer upp åtgärderna i strategin med parterna. Vidare har det etablerats branschprogram med arbetsmarknadens parter inom städ-, transport-, serverings- och bilbranscherna.¹⁶ Branschprogrammen leds av Arbets tillsynet och regelbundna möten hålls även med företrädare för regeringen. Syftet med branschprogrammen är att mobilisera arbetsgivare, arbetstagare och myndigheter att gemensamt dokumentera och ta itu med utmaningar rörande arbetsvillkor och arbetsmiljö i utsatta branscher. Syftet är att utveckla nya förhållningssätt, arbetssätt och metoder som bidrar till bättre resultat än vad myndigheter och parter uppnår var för sig. Branschprogram kan ha olika former och strukturer beroende på utmaningarna i branschen. Under 2020 gjordes en utvärdering av hur branschprogrammen fungerar som arbetsform och verktyg.¹⁷ Huvudslutsatsen var att branschprogrammen är värde-

¹⁶ Branschprogrammen har upprättats gradvis sedan 2010, dvs. före strategin mot arbetslivskriminalitet.

¹⁷ Deloitte (2020).

fulla arenor för samarbete mellan nyckelaktörer i arbetslivet som har visat på möjligheterna att genomföra åtgärder som kan bidra till att förbättra förutsättningarna i vissa branscher. Samtidigt visar utvärderingen att det finns utrymme för förbättringar, bland annat när det gäller att klargöra vad branschprogrammen ska uppnå och hur arbetet bör ske för att uppnå önskat resultat.

Inom ramen för detta huvudområde vidtas även insatser för att främja organisationsgraden hos arbetstagare och arbetsgivare, bland annat genom forsknings- och kartläggningsprojekt och tillskapandet av en partssammansatt utredning (så kallat utvalg på norska). Det har även etablerats ett samarbete mot svart ekonomi, där Skatteetaten och arbetsmarknadens parter samarbetar med en särskild handlingsplan gällande olika åtgärder och initiativ för att bland annat bidra till konkurrens på lika villkor och att företag följer lagar och regler.

När det gäller bygg- och anläggningsbranschen finns flera samarbeten, däribland ett samarbete mellan arbetsmarknadens parter, aktörer i branschen och Arbeidstilsynet i form av en stiftelse med syfte att verka för en säker och skadefri byggbransch.

I tillägg till de åtgärder som genomförs tillsammans med myndigheterna lyfts i strategin fram att arbetsmarknadens parter genomför viktiga åtgärder på egen hand genom att bland annat bistå utsatta arbetstagare och ge råd och vägledning om hur företag kan ställa krav och följa upp förhållanden hos underentreprenörer.

Minska utrymmet för kriminella aktörer

Under huvudområdet ”Minska utrymmet för kriminella aktörer” i strategin samlas åtgärder i syfte att minska utrymmet för kriminella aktörer och göra det lättare att hitta seriösa aktörer som erbjuder tjänster. Detta ska bland annat ske genom digitala lösningar för att tillgängliggöra information om leverantörer för såväl offentliga upphandlare som för privata företag och konsumenter. Bland åtgärderna kan nämnas att så kallade E-bevis har tagits fram i syfte att göra det lättare för offentliga upphandlare att bedöma om leverantörer är seriösa. Ordningen etablerades 2019 och ger i dag bland annat tillgång till information om firmatecknare, konkurs- och skatteuppgifter och planen är att den kommer att utökas med fler offentliga källor till stöd vid offentlig upphandling. Inom ramen för detta huvudområde

har det även påbörjats ett arbete med ett ramverk för att tillgängliggöra information, inte bara till offentliga upphandlare utan även till privata företag och konsumenter. Tanken är att bygga vidare på de tekniska lösningar och den information som utgör grunden för E-bevis.

Under huvudområdet betonas även så kallade godkjenningsordningar i syfte att minska handlingsutrymmet för kriminella aktörer i ett antal branscher. I ett register hos Arbeidstilsynet kan konsumenter kontrollera exempelvis att ett städföretag är godkänt av myndigheten och det finns ett förbud mot att köpa tjänster från verksamheter som inte är godkända.¹⁸ En liknande ordning finns för bilverkstäder (hanteras av Statens vegvesen) och träder i kraft senare i år för ytterligare områden inom bilbranschen.

Ett flertal åtgärder pågår i syfte att stärka kunskapen hos konsumenter om vilka aktörer som är seriösa. De handlar bland annat om förebyggande arbete med information och vägledning från myndigheterna riktad till konsumenter, att utreda hur realtidsdata från offentliga register kan göras tillgängliga för konsumenter och en ny vägledning på hemsidan handlehritt.no.

Huvudområdet innefattar även åtgärder rörande transparens om företags påverkan på grundläggande mänskliga rättigheter och anständiga arbetsvillkor. År 2018 tillsatte den norska regeringen det så kallade Etikkinformasjonsutvalget som föreslog en ny lag om transparens om hur företag lever upp till grundläggande mänskliga rättigheter.¹⁹ Syftet med den föreslagna lagen är dels att ge konsumenter, arbetsmarknadens parter och andra information så att de kan göra medvetna val och ställa krav, dels att bidra till att förbättra arbetsvillkoren för människor som arbetar i globala leverantörskedjor både i och utanför Norge.

Andra åtgärder under huvudområdet är etablerandet av en plattform för polisens näringslivskontakter i syfte att vidareutveckla arbetet mot bland annat ekonomisk brottslighet. Näringslivskontaktorna etablerades redan i samband med den första strategin 2015 och innebär att alla polisdistrikt har en person som arbetar förebyggande i kontakt med företag och organisationer i arbetslivet.

Den norska regeringen har som målsättning att offentlig upphandling i högre utsträckning ska lyckas hålla borta kriminella aktörer

¹⁸ Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester.

¹⁹ Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med aktsomhetsvurderinger (åpenhetsloven) träder i kraft 1 juli 2022.

från offentliga kontrakt. Regelverket om offentlig upphandling ändrades 2017 på så sätt att det bara är möjligt att ha två led med underentreprenörer under sig i byggbranschen och städbranschen.²⁰ Det infördes också krav om att lärlingar i yrkesutbildning ska användas i vissa fall.²¹ För vissa branscher framhålls att det kan vara aktuellt att ställa högre krav i offentlig upphandling än minimikraven i upphandlingsregelverket. Inom byggbranschen har det träffats en överenskommelse för bygg- och anläggningskontrakt som innebär krav på bland annat arbetsmiljö- och arbetsrättsliga krav samt begränsningar i användandet av underentreprenörer. I strategin redogörs för att även flera kommuner använder sig av så kallade seriösitetskrav, däribland Oslo kommun (se närmare om detta under avsnitt 5.8.1) som går längre än minimikraven i upphandlingsregelverket i syfte att främja seriösa leverantörer i offentlig upphandling. Åtgärderna måste dock vara förenliga med EES-rätten och för närvarande pågår diskussioner med ESA (EFTA Surveillance Authority som bland annat granskar förenligheten med EES-avtalet) rörande detta.²² ESA skrev i juni 2020 en så kallad formell underrättelse till Norge rörande begränsningarna av underentreprenörer och förenligheten med EU-rätten.²³ Ärendet är ännu inte avslutat.

I strategin framgår vidare att Närings- och fiskeridepartementet och Arbets- och inkluderingsdepartementet (tidigare Arbets- och socialdepartementet) önskar inleda en dialog med arbetsmarknadens parter, upphandlande myndigheter och andra relevanta aktörer för att diskutera möjligheter relaterade till att ställa krav vid offentlig upphandling. Syftet med dialogen ska vara att bedöma behovet av och möjligheterna till gemensamma allmänna råd om seriösitetskrav inom offentlig upphandling.²⁴ I liknande syfte har DFØ (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring) arbetat med utbildningsinsatser om krav i offentlig upphandling och DFØ arbetar för närvarande med att utarbeta en vägledning för uppdragsgivare som vill tillämpa

²⁰ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 19-3 och Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) § 7-8.

²¹ Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. Skyldigheten gjelder i de fall där huvuddelen av avtalet omfatter arbeid där det er aktuelt att använda arbeidskraft med yrkes- eller gesällbrev.

²² Norges regering (2021), s. 28.

²³ EFTA Surveillance Authority (2020).

²⁴ I sammanhanget bör nämnas att den nya norska regeringen önskar vidareutveckla ”seriösitetskrav” i offentlig upphandling till en s.k. Norgemodell med bland annat flera krav i regelverket. Det pågår för närvarande en dialog med bland annat arbetsmarknadens parter om detta och nya förslag planeras under 2022.

striktare krav än minimikraven i upphandlingsregelverket i syfte att motverka arbetslivskriminalitet.

Av strategin framgår vidare att Arbeids- och inkluderingsdepartementet och Närings- och fiskeridepartementet kommer att utlysa ett uppdrag för att bland annat få mer kunskap om hur offentlig upphandling bidrar till att främja seriösa leverantörer till den offentliga sektorn.

Ytterligare åtgärder under huvudområdet är uppföljning och kontroll av eventuellt missbruk av arbetsmarknadsåtgärder samt etablerandet av samarbetsforum inom transportbranschen som ska främja erfarenhetsutbyte och uppföljning av kriminalitet i branschen.

Information och kunskap

Inom huvudområdet ”Information och kunskap” betonar den norska regeringen vikten av att utländska arbetstagare har möjlighet att tillvarata sina rättigheter och skyldigheter. Riktad information till olika målgrupper som söker arbete i Norge ska göra det enklare för arbetstagare att känna till sina rättigheter och skyldigheter och vad de kan kräva av sin arbetsgivare. Bättre information och vägledning till olika grupper av arbetstagare och arbetsgivare ses som ett viktigt verktyg för att förebygga arbetslivskriminalitet.

De olika myndigheterna har flera separata informationskanaler och mötesplatser. Dessa kanaler är viktiga för att hjälpa användare vidare till hemsidan workinnorway.no och andra informationskällor om rättigheter och skyldigheter i det norska arbetslivet. Vikten av riktade vägledningar lyfts även fram, till exempel Arbeidstilsynets flerspråkiga kampanj ”Know your rights”.

I strategin anges att samarbetet inom ramen för Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) ska utvecklas. SUA är ett myndighetsgemensamt samarbete mellan ett antal norska myndigheter. SUA ska bidra till snabb hantering av ansökningar och anpassad vägledning till utländska arbetstagare och deras familjemedlemmar. NAV har i dag inte egna resurser i SUA och ska utreda om det kan vara värdefullt att även de deltar i samarbetet (NAV motsvarar ungefär Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och vissa kommunala funktioner. Se närmare om SUA under avsnitt 5.7.6).

Jordbruket nämns under detta huvudområde i strategin som en bransch där överträdelser av bestämmelser om arbetsrätt och arbetsmiljö identifierats. Myndigheterna och andra aktörer inom jordbruket kommer därför att samverka gällande information och vägledning till arbetsgivare till utländska säsongarbetare, då utländska säsongarbetare ofta bedöms vara i en särskilt utsatt position.

Ytterligare åtgärder som nämns inom ramen för detta huvudområde i strategin är bland annat fortsatta ekonomiska bidrag till frivilligorganisationer som hjälper utsatta arbetstagare samt möjligheter till utbildning i norska i syfte att göra det lättare att förstå information från myndigheter och därmed känna till sina rättigheter och skyldigheter i arbetslivet.

Övriga insatser som nämns under detta område är kunskaps- och utvärderingar av åtgärder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet. Här kan särskilt nämnas att en utvärdering av myndighetssamarbetet mot arbetslivskriminalitet har initierats (se närmare om denna under avsnitt 5.7.4).

Effektiv myndighetssamverkan

Det myndighetsgemensamma samarbetet mellan Arbeidstilsynet, NAV, Politiet och Skatteetaten är centralt i arbetet med att förebygga och bekämpa arbetslivskriminalitet i Norge. Under perioden 2015–2017 etablerades så kallade a-krimcenter på sju platser i Norge, som de fyra myndigheterna bidrar med resurser till.²⁵ Myndigheterna samarbetar även på andra platser utöver dessa. Utöver samverkan mellan dessa myndigheter kommer även samarbetet med Tolletaten (motsvarande Tullverket i Sverige) att stärkas. Även andra myndigheter lyfts fram som viktiga i samarbetet och insatserna mot arbetslivskriminalitet (se närmare om myndighetssamverkan under avsnitt 5.7).

De fyra myndigheterna har presenterat en ny gemensam handlingsplan mot arbetslivskriminalitet för perioden 2019–2022 och har inrättat sina insatser utifrån gemensamma mål. Handlingsplanen sätter ramarna för det myndighetsgemensamma arbetet på alla nivåer i myndigheterna och ger riktlinjer för att följa upp de tre målen. En gemensam styrningsmodell har införts som tydliggör roller och

²⁵ Ett nytt center ska etableras i Alta i Finnmark efter beviljande av medel i stadsbudgeten för 2022.

ramar för samarbetet (se närmare under avsnitt 5.7). Samtidigt pågår fortfarande ett utvecklingsarbete kring strukturer, arbetsfördelning, arbetsformer och metoder, såväl inom a-krimcentren som hos myndigheterna.

Som en viktig åtgärd för att uppnå goda effekter av det myndighetsgemensamma arbetet nämns i strategin regelverket för myndigheternas samverkan, bland annat i form av utökade möjligheter att dela information mellan myndigheterna. En ändring i förvaltningsloven (motsvarar delvis den svenska förvaltningslagen [2017:900]) har nyligen genomförts som ska möjliggöra utarbetandet av regler rörande informationsutbyte mellan myndigheter.²⁶ Justis- och beredskapsdepartementet (motsvarar ungefär Justitiedepartementet i Sverige) har utarbetat ett författningsförslag om delning av sekretessbelagda uppgifter och behandling av personuppgifter i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Förslaget har skickats på remiss och bereds för närvarande.²⁷

Inom delar av transportsektorn finns behov av särskilda insatser mot arbetslivskriminalitet. Statens vegvesen (Norges vägmyndighet) har inrättat en särskild enhet för detta ansvarsområde och har tagit fram en strategi tillsammans med Arbeidstilsynet, Politiet, Skatteetaten och Tolletaten för ökat samarbete, tillsyn och kontroll inom vägtrafikområdet. Statens vegvesen samarbetar i viss utsträckning även med a-krimcentren. I strategin nämns även att vissa ändringar beträffande organisationen av tillsyn av utländska förare på vägtransportområdet har genomförts.

Ytterligare en åtgärd under detta huvudområde handlar om utformningen av plan- och bygglagstiftningen i syfte att bland annat säkerställa kvalitet och seriositet i byggbranschen. Arbetet pågår med att bland annat se över möjligheterna för kommuner att informera relevanta myndigheter vid misstanke om oegentligheter.²⁸

Sanktioner och uppföljning

Inom ramen för huvudområdet sanktioner och uppföljning i strategin anges att en central målsättning för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är att myndigheterna använder sina samlade

²⁶ Se Förvaltningsloven 13 g §.

²⁷ Justis- och beredskapsdepartementet (2021).

²⁸ Byggkvalitetsutvalget (2020).

sanktionsmöjligheter på ett effektivt sätt. Inom huvudområdet nämns förslag i syfte att stärka arbetstagarnas rättigheter och skärpta straff för brott mot arbeidsmiljøloven.²⁹ Arbeidstilsynet bedömer att det förekommer så kallade dubbla anställningsavtal för att dölja att det inte betalas rätt lön samt att det även förekommer situationer där arbetstagare får rätt lön, men sedan tvingas betala tillbaka delar av lönen till arbetsgivaren. Mot bakgrund av denna problematik har det nyligen införts en straffbestämmelse om ”lønnsstyveri” (betyder ungefär lönestöld), som under vissa förutsättningar gör det kriminellt att undanhålla eller att återkräva lön.³⁰ Arbeidstilsynet ska även kunna meddela förelägganden om att arbetsgivaren ska betala den formellt avtalade lönen.

Andra åtgärder som nämns under huvudområdet är bland annat krav på att löneutbetalning måste ske via bank, enklare tillgång för myndigheterna till konkursupplysningar samt utökad tillsyn över att villkoren för inhyrning från bemanningsföretag och att kravet på likabehandling mellan inhyrda och ordinarie anställda uppfylls.

Strategin betonar att myndigheternas totala resurser och sanktionsmöjligheter måste ses i ett sammanhang och utnyttjas effektivt. I detta syfte har NTAES tagit fram en rapport med översikt över alla samverkande kontrollmyndigheter samt över immigrationsförvaltningens sanktionsmöjligheter och deras användning. Rapporten lyfter fram vikten både av att sanktioner används direkt i samband med kontrollarbetet men också av att sanktionerna följs upp av mer kraftfulla sanktioner i ett senare skede, i de fall överträdelsen motiverar detta. Samordning av myndigheternas sanktioner rekommenderas också. Det ger bland annat möjlighet att rikta sanktioner mot fler av de aktörer som ligger bakom ett mer komplext förfarande. I rapporten görs bedömningen att det vid tidpunkten för rapporten saknades tillräckligt kraftfulla sanktioner mot aktörer som hade personer anställda som saknade arbetstillstånd.³¹

I strategin anges att ekonomisk vinning vanligtvis är drivkraften bakom ekonomisk brottslighet. Mot den bakgrunden lyfts förverkande fram som ett centralt verktyg i kampen mot arbetslivskrimi-

²⁹ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. Lagen ska bland annat säkerställa en bra arbetsmiljö, trygga anställningsförhållanden, likabehandling i arbetslivet samt ett gott samarbete mellan arbetstagare och arbetsgivare.

³⁰ Straffeloven, paragraf 395 och 396. Lagbestämmelsen om ”lønnsstyveri” trädde i kraft den 1 januari 2022.

³¹ NTAES (2018).

nalitet. Den norska regeringen vill se till att förverkande används i större utsträckning än i dag och lyfter i detta sammanhang möjliga ändringar i reglerna gällande förverkande.

Bättre registerförfattningar och identitetshantering

I strategin framhålls att myndigheterna som samarbetar med att bekämpa arbetslivskriminalitet gör bedömningen att de kriminella nätverken är välorganiserade och att det förekommer användning av falska identiteter och registrering av felaktiga upplysningar i olika register som möjliggör arbetslivskriminalitet. En målsättning för den norska regeringen är därför att på olika sätt fortsätta arbetet med att förbättra kvaliteten i olika offentliga register, bekämpa missbruk av identiteter och främja säker fysisk och digital identifiering.

Internationellt samarbete

Inom detta huvudområde i strategin anges att arbetslivskriminalitet är ett gränsöverskridande problem som kräver brett internationellt samarbete. Stärkt samarbete på europeisk nivå, bland annat genom eventuellt deltagande i samarbetet inom ramen för den Europeiska arbetsmyndigheten (ELA), nämns som en av åtgärderna under detta huvudområde.

5.7 Särskilt om myndighetssamverkan och a-krimcenter

Efter ett pilotprojekt 2014 etablerades från 2015 på ett flertal orter i Norge en samlokalisering av myndigheter i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet genom så kallade a-krimcenter (a-krimcenter på norska). Verksamheten är i dag uppbyggd kring sju center i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Bodø och Tønsberg. Det har beslutats att inrätta ytterligare ett center i Alta. På dessa center arbetar personer från Politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet och NAV tillsammans. A-krimcentren är inte egna myndigheter, utan det handlar om att tjänstemän från de olika myndigheterna delar arbetsplats. Med andra ord är de anställda i respektive myndig-

het men ”utsända” att arbeta på a-krimcentren. A-krimcentrens geografiska ansvarsområde följer gränserna för aktuella polisdistrikt. Inom ramen för a-krimcentren har även ett närmare samarbete med Tolletaten inletts.

Även andra relevanta myndigheter deltar i det myndighetsgemensamma samarbetet mot arbetslivskriminalitet. Vad gäller väg- och transportsektorn finns ett nära operativt samarbete med Statens vägvesen. Det finns även ett samarbete med till exempel Utländingsdirektoratet (UDI), Mattilsynet (ungefär motsvarande Migrationsverket respektive Livsmedelsverket i Sverige) och kommunerna. A-krimcentren har även regelbundna möten och samarbete med arbetsmarknadens parter och näringslivet.

Utöver samarbetet inom ramen för a-krimcentren har ett myndighetsövergripande samarbete etablerats för att bekämpa arbetslivskriminalitet på flera platser i landet, utan att myndigheterna är samlokaliserade.

I tillägg har myndigheterna även andra myndighetsövergripande arenor för samverkan, såsom NTAES och SUA, vilka beskrivs närmare nedan under avsnitt 5.7.7 och 5.7.6.

5.7.1 Myndighetsgemensam styrning

För att Arbejdstilsynet, NAV, Politiet och Skatteetaten ska ha likalydande mål och styr signaler för det myndighetsgemensamma samarbetet mot arbetslivskriminalitet har departementen utarbetat gemensamma texter i regleringsbrev (tildelningsbrev) för myndigheterna. Ytterligare styr signaler för samarbetet beslutas gemensamt av myndigheternas respektive ledning, till exempel genom myndighetsgemensamma handlingsplaner (se närmare om detta nedan). Myndigheterna utarbetar vidare gemensamma årsrapporter för arbetet mot arbetslivskriminalitet och har på uppdrag av Arbejds- och inkluderingsdepartementet, Justis- och beredskapsdepartementet och Finansdepartementet även utarbetat en gemensam mål- och resultatstyrning för det myndighetsgemensamma a-krimisamarbetet.³² Målet på samhällsnivå är att minska förekomsten av arbetslivskriminalitet i syfte att säkra centrala värden i samhället om hög uppslutning bakom finansiering av välfärdssystemen, konkurrens på lika vill-

³² Arbejdstilsynet m.fl. (2018).

kor, rättssäkerhet, lagenliga löne- och arbetsvillkor för arbetstagare, tillit till myndigheterna och kvalitet vid köp av varor och tjänster. Mot bakgrund av detta har myndigheterna följande huvudmål för samverkan:

- Centrala kriminella aktörer (så kallade centrala trusselaktörer³³ på norska) har fått sin kapacitet och sina incitament avsevärt reducerade,
- Utländska arbetstagare har möjlighet att tillvarata sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter,
- Uppdragsgivare och konsumenter bidrar inte till arbetslivskriminalitet vid köp av varor och tjänster.

Att arbetet är inriktat på centrala trusselaktörer har sin bakgrund i att det är de som bedöms orsaka störst skada i samhället och därmed bör en stor del av resurserna inom a-krimcentren inriktas mot dessa aktörer. Det framhålls samtidigt som viktigt att arbetet inte enbart inriktas mot de som redan är centrala trusselaktörer utan även mot att hindra andra trusselaktörer från att öka sin kapacitet. A-krimcentren ska också fokusera på arbetet med att möjliggöra för utländska arbetstagare att tillvarata sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter. Centren ska vara inriktade på de som är mest sårbara och riskerar att bli utnyttjade och på de som kan komma att delta aktivt i kriminella handlingar.

De samverkande myndigheterna lyfter fram arbetslivskriminalitet som utmanande att bekämpa då det spänner över organisatoriska gränser och myndigheternas förvaltningsområden. Såväl kreativitet som flexibilitet krävs för att myndigheterna ska kunna bekämpa arbetslivskriminalitet. Myndigheterna har utarbetat en gemensam styrningsmodell som beskriver organisationen och styrningen från myndighetschefsnivå ner till de enskilda centren och som har betydelse framför allt för arbetet kring a-krimcentren.³⁴ I samband med utarbetandet av styrningsmodellen för det myndighetsgemensamma arbetet har myndigheterna identifierat att en utmaning för dem har

³³ En trusselaktør defineres som ”et individ, en gruppe individer eller en organisasjon som har en kjent intensjon om, og kapasitet til å overta, entre eller ødelegge verdier”, Mål- og resultatstyrning for det tverretatlige a-krim samarbeidet, 13 juni 2018, s. 25. Trussel betyder ungefär hot, och en trusselaktører kan fritt översatt sägas vara en individ, en grupp individer eller en organisation som har avsikt och förmåga förstöra vissa viktiga värden.

³⁴ Arbeidstilsynet m.fl. (2021b).

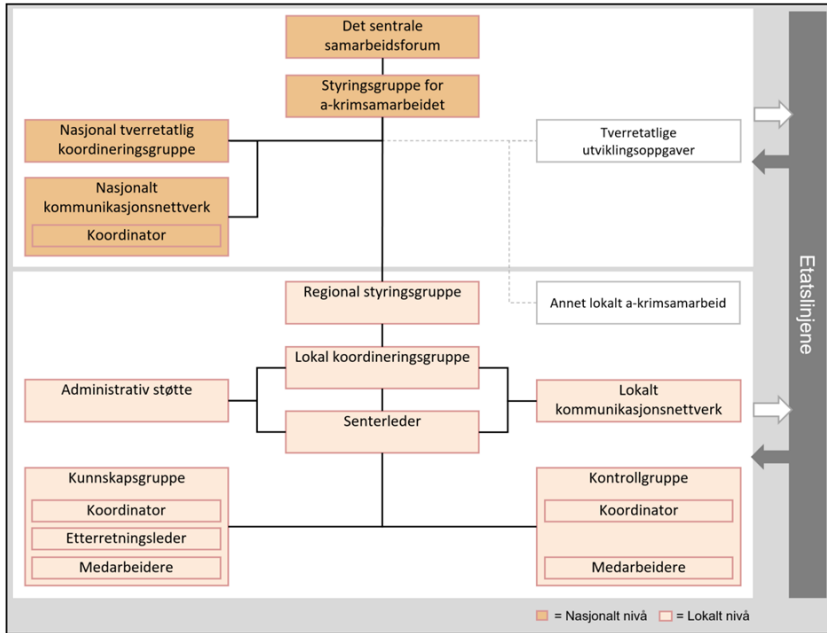
varit att arbeta effektivt och samordnat tillsammans och samtidigt uppfylla de olika krav som ställs antingen av departementen eller internt inom den enskilda myndigheten på myndighetsspecifika mål. Det kan lätt uppstå målkonflikter och bristande överensstämmelse bland styrsignaler såväl inom som mellan myndigheterna, vilket i sin tur kan få till följd att återrapporteringen till regeringen brister. Myndigheterna uppger att den gemensamma styrningsmodellen har underlättat prioritering och samordning mellan myndigheterna.³⁵

Den gemensamma styrningsmodell som tagits fram innehåller detaljerad information om bland annat organisation, kompetens, resurser, grundbemanning och geografiskt ansvarsområde för a-krimcentren. Styrningsmodellen ger dock ett visst utrymme att bestämma inriktningen på arbetet utifrån till exempel lokala förutsättningar. Styrningsmodellen baseras på ett antal grundprinciper. En av principerna är ett gemensamt ansvar för måluppfyllelse och en annan är krav på att det myndighetsgemensamma arbetet ska fokusera på uppgifter som har ett mervärde av att frågan hanteras myndighetsgemensamt eller i a-krimcentren. Det finns vidare en princip om kunskapsstyrda insatser samt en ansvarsfördelning mellan a-krimcentren och den ordinarie verksamheten hos myndigheterna, innebärande att a-krimcentren ska användas för snabba tillslag som kan resultera i att sanktioner utdelas direkt på plats och att myndigheternas ordinarie verksamhet ska användas i fråga om andra typer av sanktioner. Ytterligare principer handlar om att det ska vara likhet i organisation och struktur mellan a-krimcentren. Centren ska ha en chef (daglig leder på norska) som arbetar på uppdrag av en regional styrgrupp och en lokal koordineringsgrupp. De anställda i a-krimcentren ska ha nödvändig grundkompetens från sin egen myndighet, och a-krimcentret ska samlat täcka behovet av specialistkompetens. Myndigheterna har vidare kommit överens om en grundbemanning som ska utgöra minimum för vad myndigheterna ska bidra med när det gäller personal, för närvarande 15 årsarbetskrafter på varje a-krimcenter fördelat på de olika myndigheterna, utöver a-krimcentrets chef. Ytterligare en princip i samarbetet handlar om en jämn kostnadsfördelning mellan myndigheterna. Kostnader som gäller a-krimarbetet generellt liksom de enskilda a-krimcentren delas mellan myndigheterna, dock inte lönekostnader för de egna anställda.

³⁵ Arbeidstilsynet m.fl. (2022).

Nedan en organisationsskiss som illustrerar styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet som omfattas av styrningsmodellen.

Figur 5.1 Organisation över det myndighetsgemensamma arbetet



Källa: Arbeidstilsynet m.fl. (2021).

Den nationella styrgruppen ansvarar för att uppnå nationella mål i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Den regionala styrgruppen har ansvaret för att uppnå mål inom ramen för a-krimcentrets geografiska område. Den lokala koordineringsgruppen har ansvaret för att besluta insatser och för resurser i centret.

På varje a-krimcenter finns en kunskapsgrupp och en kontrollgrupp. Kunskapsgruppen ansvarar för kunskap om trender, aktörer och miljöer och bedömer om a-krimcentrets insats får avsedd effekt. Den lokala koordineringsgruppen prioriterar insatserna. Kontrollgruppen ska mot bakgrund av prioriteringarna från den lokala koordineringsgruppen bland annat använda de medel som är mest effektiva för att reducera kapaciteten hos centrala trusselaktörer. Kontrollgruppen arbetar även med synlighet och att öka den upplevda risken

att bli upptäckt genom tillsyn och bidrar med att inhämta information om trender och utveckling, aktörer och miljöer.

Huvudregeln är att de som arbetar i a-krimcentren ska vara där cirka 80 procent av tiden. Chefen för a-krimcentret ska vara där på heltid. Den lokala koordineringsgruppen bör ha en representant på a-krimcentret en dag per vecka.

Riktlinjer finns även för annan lokal samverkan utanför de geografiska områden som a-krimcentren omfattar men dessa är mindre detaljerade.

5.7.2 Myndighetsgemensam handlingsplan mot arbetslivskriminalitet

Arbeidstilsynet, NAV, Politiet och Skatteetaten utarbetar gemensamma handlingsplaner för samarbetet. Den nuvarande handlingsplanen sträcker sig till och med 2022.³⁶ I tillägg till detta utarbetar varje a-krimcenter en årlig handlingsplan. Den nuvarande myndighetsgemensamma handlingsplanen innehåller 17 åtgärder som inriktar sig huvudsakligen på de tre målen: att centrala trusselaktörer har fått sin kapacitet och sina incitament avsevärt reducerade, att utländska arbetstagare har möjlighet att tillvarata sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter samt att uppdragsgivare och konsumenter inte bidrar till arbetslivskriminalitet vid köp av varor och tjänster. Handlingsplanen innehåller dock även åtgärder om ökad kunskapsuppbyggnad samt kommunikation, metoder och arbetssätt på a-krimcentren.

5.7.3 Statistik från bland annat a-krimcentren

Av myndigheternas gemensamma årsrapport framgår att det genomfördes 44 "aksjoner" under 2021, det vill säga planerade och riktade insatser av en större omfattning, ofta mot många verksamheter och arbetsplatser.³⁷ Cirka 1 427 verksamheter och 2 900 personer kontrollerades under 2021 och arbetet har resulterat i olika typer av sanktioner från myndigheterna, såsom sanktionsavgifter med mera. A-krimcentren har rapporterat att de har identifierat 65 centrala trusselaktörer och att 310 verksamheter och 210 personer knutna till

³⁶ Arbeidstilsynet m.fl. (2019).

³⁷ Arbeidstilsynet m.fl. (2022).

dessa har identifierats. I myndigheternas årsrapport anges att drygt 30 procent av de centrala trusselaktörerna har fått nedsatt kapacitet. Cirka 10 procent av de centrala trusselaktörerna bedöms dock ha ökat sin kapacitet. I samband med Skatteetatens och Arbeidstilsynets kontroller 2020 har totalt 82 personer polisanmäls. Fyra av de granskade personerna dömdes 2020. Majoriteten av ärendena är dock inte avgjorda och 34 fall är under utredning.³⁸ Myndigheterna lyfter vidare fram att verksamheten under 2020 och 2021 påverkades negativt av coronapandemin.

Norge införde en straffbestämmelse om människohandel 2003 och sedan dess har totalt 50 fällande domar som rör det brottet avkunnats, varav 10 gällde exploatering för tvångsarbete.³⁹ Under 2020 anmäldes 20 fall rörande tvångsarbete till polisen i Norge och ett brottmål ledde till en fällande dom gällande människohandel (prostitution och tvångsarbete).

5.7.4 Utvärderingar av myndighetssamverkan

En utvärdering av hur samarbetet mot arbetslivskriminalitet mellan statliga myndigheter fungerar gjordes 2016.⁴⁰ I utvärderingen konstateras att myndighetssamverkan hittills framstår som lovande och har uppnått viktiga resultat. Det beskrivs som utmanande för samarbetet att myndigheternas organisation och arbetsätt skiljer sig åt och att det finns problem när det gäller delning av information mellan myndigheterna. En strategisk förankring i myndigheterna och god samordning mellan departement och myndigheter är en förutsättning för ett framgångsrikt samarbete. I rapporten konstateras att det finns behov av en starkare central styrning framöver, samtidigt som en sådan riskerar att fungera hämmande för den flexibilitet som en del aktörer på operativ nivå upplever att de behöver. Det finns därför skäl att balansera en mer central styrning mot behovet av flexibilitet. I utvärderingen görs även vissa rekommendationer rörande fortsatt analysarbete och mätningar av effekterna av arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Även Riksrevisjonen (den norska motsvarigheten till Riksrevisionen) har undersökt Arbeidstilsynets och Politiets insats mot vad

³⁸ Arbeidstilsynet m.fl. (2021a).

³⁹ Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2021).

⁴⁰ Neby m.fl. (2016).

som i rapporten benämns arbetsmiljøkriminalitet.⁴¹ Undersökningen omfattar perioden 2009–2015, det vill säga huvudsakligen perioden före regeringens strategi mot arbetslivskriminalitet. Riksrevisionen bedömde att samarbetet mellan olika myndigheter behöver stärkas och rekommenderade bland annat en bättre uppföljning av utnyttjande av medel, kompetenshöjande åtgärder för de anställda hos myndigheterna, samt att det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet följs upp och stärks så att myndigheternas samlade verktyg används på bästa möjliga sätt.

En ny utvärdering av myndighetssamverkan kommer att genomföras under 2022. Konsultföretaget KPMG har fått uppdrag av Arbets- och inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet och Justis- och beredskapsdepartementet att utvärdera samarbetet och utvärderingen ska vara färdig i november 2022. Bakgrunden till att en utvärdering har beställts är att arbetet har utvecklats på senare år och i dag involverar fler aktörer. Syftet med utvärderingen är att ge en bild av i vilken utsträckning myndighetssamverkan bidrar till att genomföra de fastställda målen för myndigheternas insatser och vilket mervärde samarbetet ger för myndigheterna.

5.7.5 Utmaningar för myndigheternas samarbete

Inom ramen för samarbetet utbyts underrättelseinformation och samverkan sker i konkreta ärenden. Prioriteringarna för det gemensamma operativa arbetet är att lägga fokus på kontroller där det finns ett mervärde för de deltagande myndigheterna och där det finns möjlighet att göra snabba tillslag som kan resultera i att sanktioner utdelas direkt på plats. För att göra detta krävs utbyte av underrättelseinformation men det kvarstår fortfarande vissa problem avseende delning av information mellan myndigheterna. Myndigheterna understryker i sin gemensamma årsrapport över arbetet mot arbetslivskriminalitet svårigheterna att dela information som en central utmaning för samverkan, speciellt när det gäller kunskapsuppbyggnad.⁴² Det försvårar enligt myndigheterna samarbetet och genomförandet av konkreta insatser och hindrar därmed måluppfyllelsen för arbetet. Ett förslag från Justis- och beredskapsdepartementet om utbyte av

⁴¹ Riksrevisionen (2016).

⁴² Arbejdstilsynet m.fl. (2021a), s. 2.

sekretessbelagda uppgifter och behandling av personuppgifter med mera i det myndighetsgemensamma samarbetet mot arbetslivskriminalitet har remitterats och bereds för närvarande (se avsnitt 5.6.3).

När det gäller informationsdelning lyfter dock myndigheterna fram att de etablerat en gemensam samarbetslösning, akrim.no, för lagring och delning av information som rör verksamheten i a-krimcentren. Centren har fått anslag för tekniskt stöd som används för drift och vidareutveckling av akrim.no och till ett myndighetsövergripande utvecklingsarbete för kunskapsuppbyggnad med tillhörande systemstöd. Politiet har bedömt att de kan dela sitt eget under rättelsesystem med myndigheterna i a-krimcentren. Utvecklingsarbetet sker i samarbete med en myndighetsövergripande grupp med juridisk kompetens för att säkerställa att lösningen är i linje med gällande regelverk.

Ett ytterligare problem för samverkan är ett ställningstagande från Økokrim (motsvarande Ekobrottsmyndigheten i Sverige) rörande de lagliga grunderna för polisens medverkan i tillsynen vid a-krimcentren. I en rapport från Økokrim konstateras att det inte finns någon generell laglig rätt för Politiet att medverka vid arbetsplatsinspektioner när den ansvariga myndighetens tjänstemän är på plats och att Politiet inte utan en konkret brottsmisstanke, som kan utgöra underlag för ett tillstånd till husrannsakan, kan delta vid huvuddelen av inspektionerna. Detta har lett till att Politiet numera i liten grad deltar i myndighetsgemensamma kontroller bortsett från situationer där det av säkerhetsskäl finns behov av att Politiet deltar eller där det finns ärenden om utländsk arbetskraft, som Politiet hanterar. Det nya arbetssättet har kritiserats för att minska effektiviteten i a-krimcentrens arbete.⁴³

5.7.6 Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA)

SUA är ett samarbete mellan Arbeidstilsynet, Politiet, Skatteetaten och Utlendingsdirektoratet (UDI). Syftet med SUA är att utländska arbetstagare snabbt ska få arbete i Norge och kunna få information och stöd på en och samma plats, i stället för att besöka olika myndigheter i olika städer. Det första servicecentret etablerades redan 2008 mot bakgrund av omfattande arbetskraftsinvandring från EU.

⁴³ Økokrim (2020) och Byggmarknadskommissionen (2021b).

SUA finns i dag på fem platser i Norge: Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim och Kirkenes. På SUA bistår myndighetspersoner med det som krävs för att arbeta i Norge. SUA ska ge snabb ärendehantering och vägledning på flera språk till utländska arbetstagare och deras familjemedlemmar. Huvuduppgifterna för SUA är att behandla ansökningar om uppehållstillstånd, utfärda registreringsbevis till EES-medborgare, behandla ansökningar om så kallade skattekort, flytt till Norge och norskt personnummer samt informera om rättigheter och skyldigheter i arbetslivet.⁴⁴ Samtidigt utgör SUAsamarbetet en viktig kontrollfunktion då SUA hjälper till att synliggöra olagliga arbetsförhållanden och falska identiteter.

5.7.7 Myndighetsgemensamt analysarbete

NTAES är ett samarbete mellan Politiet, Skatteetaten, Økokrim, Tolletaten, NAV och Arbeidstilsynet. Syftet är att underlätta utnyttjandet av den samlade analys- och underrättelseinformation som dessa myndigheter besitter i arbetet mot ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet. NTAES ska utarbeta ett kunskapsbaserat underlag för myndigheternas egna och myndighetsgemensamma prioriteringar. Detta ska bidra till att utveckla och genomföra effektiv, slagkraftig och träffsäker bekämpning av ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet. Centret etablerades 2016 och är en av åtgärderna i den norska regeringens strategi mot arbetslivskriminalitet från 2015. Det består av medarbetare från de olika myndigheterna och är lokaliserat hos Økokrim, som står för administrativa funktioner. För närvarande arbetar totalt 11 personer på NTAES där fyra är från Politiet, fyra från Skatteetaten, en från Tolletaten, en från NAV och en från Arbeidstilsynet.

NTAES är inte en egen myndighet är därmed inte föremål för vanlig myndighetsstyrning, i form av egen budget, regleringsbrev och rapporteringskrav. Styrningen av NTAES sker genom två kollegiala organ där de ingående myndigheterna deltar. Det sentrala samarbetsforumet (DSSF) beslutar om NTAES övergripande inriktning. DSSF består av cheferna för de ingående myndigheterna, samt Riksadvokaten (Riksåklagaren) och chefen för Økokrim. Styrningsgruppen står för den mer konkreta styrningen och uppföljningen

⁴⁴ SUA (2020), s. 3.

inom de ramar som DSSF har angett. Den dagliga verksamheten leds av en chef, som har ansvar för kvalitet och uppföljning. Personalansvaret finns däremot kvar hos respektive myndighet. Samtliga ingående myndigheter bidrar till centrets finansiering i förhållande till antal utsända medarbetare.

NTAES utarbetar nationella hot- och riskbedömningar som underlag för strategiska beslut om åtgärder inom ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet. NTAES har bland annat utarbetat lägesrapporter, så kallade ”situasjonsbeskrivelser” för arbetslivskriminalitet 2017 och 2020 i syfte att bland annat öka kunskapen om arbetslivskriminalitet bland de samverkande myndigheterna.

För NTAES arbete finns en särskild bestämmelse rörande informationsutbyte enligt vilken det är tillåtet att behandla personuppgifter när det är nödvändigt för att utarbeta nationella hot- och riskbedömningar och underrättelseprodukter för att förebygga, bekämpa och upptäcka ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet.⁴⁵

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) utvärderade 2021 NTAES på uppdrag av Skatteetaten och Politidirektoratet.⁴⁶ Slutsatserna från utvärderingen var att det fortsatt finns stöd för idéerna som låg bakom etableringen. Myndigheterna anser att NTAES har potential att bidra positivt i bekämpandet av arbetslivskriminalitet och har en unik position för att utveckla ett kunskapsunderlag för myndighetsgemensamma prioriteringar på strategisk nivå, men att denna position inte utnyttjas tillräckligt i dag. Det finns därför behov av ett antal förändringar. Exempelvis bör NTAES syfte och roll som en aktör på strategisk nivå tydliggöras. Myndigheterna bör utarbeta rutiner och strukturer för att följa upp NTAES rapporter på ett bättre sätt. Dialogen med särskilt med de ingående myndigheternas egna analysfunktioner bör bli tydligare och tätare. För närvarande pågår ett arbete med att uppdatera instruktionen för NTAES.

⁴⁵ Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften), kapitel 59 Register for Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter ved ØKOKRIM.

⁴⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021).

5.8 Andra arbetssätt och insatser mot arbetslivskriminalitet

5.8.1 Oslomodellen

Oslomodellen är ett försök från Oslo kommun att nyttja sin offentliga upphandling för att, som kommunen uttrycker det, främja ett seriöst arbetsliv med anständiga arbetsförhållanden och rättvis konkurrens mellan seriösa leverantörer som tar ansvar på allvar. Oslo kommun gör årligen inköp för cirka 26 miljarder norska kronor och är därmed en av de största offentliga upphandlarna i Norge. En stor del består av inköp relaterade till uppförande av byggnader och konstruktioner. Som bakgrund till införandet av den så kallade Oslomodellen anges de senaste årens utveckling med utbredd arbetslivskriminalitet inom byggbranschen och andra tjänsteområden. Oslo kommun vill använda sin köpkraft för att vända den negativa utvecklingen och vill främja ett seriöst arbetsliv med anständiga arbetsvillkor och rättvis konkurrens mellan seriösa leverantörer. Oslomodellen har tagits fram i dialog med parterna på arbetsmarknaden. Bland de åtgärder som införts är en bestämmelse som anger att det vid utförande av uppdrag åt Oslo kommun i huvudsak ska användas tillsvidareanställda arbetstagare. Om kommunen tecknar avtal med bemanningsföretag ställs krav på att de anställda har lön mellan uppdragen – vare sig uppdragen avser uppdragsgivaren eller andra – så länge avtalstiden mellan leverantören och uppdragsgivaren pågår. Oslo kommun anser att ökad yrkeskompetens främjar seriositet i arbetslivet och säkerställer bättre kvalitet i arbetet och vill därför öka andelen hantverkare med yrkescertifikat på sina entreprenader. Ytterligare åtgärder i Oslomodellen är krav på användning av lärlingar och begränsningar av antalet underleverantörer,⁴⁷ krav på villkor enligt kollektivavtal och utbetalningar av löner via bank samt förbud mot kontanta betalningar.

Även andra kommuner har infört liknande upphandlingsmodeller och kommunernas roll i bekämpandet av arbetslivskriminalitet lyfts fram som särskilt viktig.⁴⁸ I sammanhanget kan nämnas att även ett antal statliga myndigheter har infört egna ”seriositetskrav” i avtal med leverantörer.

⁴⁷ I dag är begränsningen maximalt två underleverantörer. Kommunen önskar skärpa detta ytterligare så att enbart en underleverantör är tillåten.

⁴⁸ Andersen m.fl. (2017).

5.8.2 Fair Play Bygg

Fair Play Bygg är ett samarbete mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer vars syfte är att återuppbygga en seriös byggbransch med konkurrens på lika villkor och bland annat bidra till att göra det attraktivt att arbeta med fast anställda och lärlingar. Organisationen arbetar med att ta emot tips om oegentligheter i byggbranschen, kontrollera och bearbeta dessa och därefter vidarebefordra dessa till relevanta myndigheter. Organisationen har regelbundna kontakter med a-krimcentren.⁴⁹

5.8.3 HMS-kort

I Norge finns krav på att alla som arbetar på en arbetsplats i bygg- och anläggningsbranschen eller renhållningsbranschen ska bära ett så kallat HMS-kort (en ungefärlig motsvarande ordning i Sverige är ID06 som är ett system för identifiering på arbetsplatser).⁵⁰ Syftet med HMS-kortet är att visa den anställdes identitet och vem som är dennes arbetsgivare. När en anställd befinner sig på arbetsplatsen ska HMS-kortet bäras och på begäran visas upp för byggherren och skyddsombud och relevanta myndigheter.⁵¹

För att kunna beställa ett HMS-kort måste både företaget och den som ska ha HMS-kortet vara registrerade i ett antal offentliga register. Det är inte förbjudet att arbeta innan HMS-kortet har tagits emot, men både arbetsgivare och arbetstagare ska kunna visa dokumentation på att HMS-kortet är beställt. Om en arbetstagare inte kan visa upp ett giltigt HMS-kort kan Arbeidstilsynet ge arbetsgivaren ett föreläggande om att skaffa ett HMS-kort, stoppa verksamheten tills den anställda har ett giltigt HMS-kort, ge en avgift för överträdelse av regelverket och i särskilt allvarliga fall polisanmäla verksamheten.

⁴⁹ Norges regering (2021), s. 23, och fairplaybygg.no.

⁵⁰ Arbeidsmiljøloven § 4-1 (7), Forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser og Forskrift om godkjenning av renholdsvirksomheter m.m., kapittel 3 "Bestemmelser om HMS-kort".

⁵¹ Arbeidstilsynet och Petroleumtilsynet som utövar tillsyn över systemet. Även Skatteetaten och Politiet har rätt att få se HMS-kortet.

5.9 Styrkor och utmaningar i det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet

Enligt delegationens bedömning har en styrka i det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet varit en bred uppslutning om att arbetslivskriminalitet är komplext och behöver bekämpas genom samverkan av ett antal olika aktörer. Det framstår som en väsentlig tillgång att det har funnits en gemensam uppfattning om problemet och en tydlig politisk prioritering från regeringen, inte minst direkt från statsministern, och från respektive myndighetsledning. Arbetet mot arbetslivskriminalitet har under flera år legat högt på den politiska dagordningen i Norge. Arbetet mot arbetslivskriminalitet har även regelbundet utvärderats och utvecklats och nya åtgärder har vidtagits vilket delegationen ser som ytterligare en styrka i arbetet.

När det gäller a-krimcentren beskrivs de som en motor i samarbetet mellan myndigheterna. Erfarenheterna från dessa har generellt varit positiva, samtidigt som delegationens uppfattning är att de inte på något sätt innebär en komplett lösning på hur arbetslivskriminalitet ska bekämpas och att centren inte kan "läka" det som inte fungerar i myndigheternas samverkan eller i de enskilda myndigheterna. En bild som delegationen har fått är att det är avgörande att myndigheterna i sin så kallade linjeverksamhet (den ordinarie verksamheten utanför a-krimcentren) har tillräckliga resurser och är dimensionerade att hantera de ärenden som a-krimcentren genererar och att a-krimcentren har de rätta förutsättningarna för samverkan i form av till exempel möjligheter till informationsutbyte. Vissa av de aktörer som delegationen har varit i kontakt med har även nämnt att tilliten från de utsatta arbetstagarna är avgörande för arbetet. Det kan finnas en risk för att den tillsyn som genomförs i för stor utsträckning resulterar i åtgärder riktade mot utsatta arbetstagare snarare än mot de aktörer som tjänar på att bryta mot regelverken. Delegationens bild är vidare att det har varit en styrka att polisen varit involverad i myndigheternas samverkan. I sammanhanget bör dock nämnas att det för närvarande uppstått en diskussion rörande de lagliga grunderna för polisens medverkan i tillsynen vilket gör att polisen inte deltar i kontroller i lika stor utsträckning som tidigare (se närmare om detta under avsnitt 5.7.5).

Gemensamma styrsignaler och överenskommelser rörande vilka resurser som ska avsättas för a-krimcentrens arbete från respektive

myndighet förefaller även vara en styrka, samtidigt som det är viktigt att arbetet med att utarbeta en styrningsmodell och rutiner inte får ske på bekostnad av de resurser som används för tillsyn.

Vad gäller bemanningen av a-krimcentren har vi i vårt arbete fått intrycket av att det har hänt att personer som tidigare arbetat operativt med tillsyn på myndigheterna i stället till en början kommit att arbeta med administration och koordinering på centren, något som kan innebära att den operativa verksamheten i en uppbyggnadsfas totalt sett minskar. Det har framhållits som utmanande med olika arbetssätt och traditioner myndigheter emellan och att det har tagit tid att hitta rätt former för samarbetet och etablera arbetssätt för att myndigheterna ska vara så effektiva som möjligt i sin verksamhetsutövning.

Det har även framhållits som avgörande att följa med i den utveckling som sker i ambitionen att kunna ligga steget före de kriminella aktörerna. Ett gott samarbete med arbetsmarknadens parter och en samsyn gällande åtgärder som behöver vidtas i arbetet mot arbetslivskriminalitet förefaller vidare vara en framgångsfaktor. Delegationens intryck är att den största utmaningen i arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge är möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter (se närmare under avsnitt 5.6.3).

I höstas tillträdde en ny regering i Norge, vilket kommer att påverka inriktningen på arbetet mot arbetslivskriminalitet framöver. Nuvarande regering har för avsikt att fortsätta arbetet mot arbetslivskriminalitet men önskar i högre utsträckning lägga tonvikt på att motverka social dumping och det som av den norska regeringen benämns som "första linjens försvar" mot arbetslivskriminalitet. Med "första linjens försvar" avses i korthet arbete med att säkerställa goda anställningsvillkor där målsättningen är hög organisationsgrad och anställda som arbetar heltid och är anställda tills vidare. Regeringen har för avsikt att ta fram en handlingsplan mot social dumping och arbetslivskriminalitet i Norge, där tonvikt kommer att läggas på att bekämpa social dumping.

5.10 Lärdomar från den norska strategin mot arbetslivskriminalitet

Delegationen gör bedömningen att det finns ett flertal arbetssätt och åtgärder i det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet som är intressanta och som kan vara relevanta för Sverige. Som framgår av kapitel 3 har delegationen beaktat den norska definitionen vid arbetet med att utforma en definition av arbetslivskriminalitet i Sverige. Delegationen har även tagit del av en norsk studie som gjorts om omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Norge och dragit lärdom av denna i arbetet med att göra en inledande bedömning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige (se kapitel 4). Delegationen vill i övrigt lyfta fram några andra lärdomar från den norska strategin mot arbetslivskriminalitet som är relevanta ur svenskt perspektiv.

5.10.1 Informationsutbyte mellan myndigheter

Delegationens bedömning: Delegationen bedömer att frågan om informationsutbyte och eventuella sekretesshinder mellan myndigheter bör hanteras skyndsamt.

Skälen för delegationens bedömning: Som framgår ovan är en av de största utmaningarna i arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter. Att tidigt vidta åtgärder för att säkerställa ett välfungerande informationsutbyte mellan myndigheterna har i Norge lyfts fram som ett viktigt medskick till de som arbetar mot arbetslivskriminalitet i Sverige för att myndigheterna ska få bästa förutsättningar att bedriva ett effektivt tillsynsarbete.

En liknande problematik finns även i Sverige där myndigheterna har lyft fram att sekretessreglerna utgör ett hinder för effektiv samverkan. Myndigheterna bedömer att reglernas utformning medför att samverkan inte kan uppnå full potential, till exempel genom att urval för kontroller inte kan baseras på samtliga medverkande myndigheters kunskaper. Därmed finns enligt de samverkande myndigheterna en överhängande risk för att kontrollverksamheten inte

bedrivs effektivt och för att företag där det finns störst risk att arbetslivskriminalitet förekommer inte kontrolleras.⁵²

Möjligheterna till informationsutbyte är även något som framhållits som avgörande av flera tidigare utredningar och forskare.⁵³ Det kan i detta sammanhang även nämnas att riksdagen i juni 2021 beslutade att tillkännage för regeringen att den senast den 1 april 2022 bör återkomma med förslag på hur sekretessreglerna kan ändras för att motverka exploatering av arbetskraft och förbättra möjligheten till myndighetssamverkan i dessa frågor.⁵⁴

Delegationen bedömer att det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet skulle kunna bli mer effektivt och träffsäkert om möjligheterna till informationsutbyte stärktes. Regeringen har gett en utredare i uppdrag att bland annat analysera vilket behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet samt hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras, se vidare avsnitt 2.6.8. Delegationen gör bedömningen att den fortsatta beredningen av ärendet bör hanteras skyndsamt för att myndigheterna ska få bästa förutsättningar för att bedriva ett effektivt tillsynsarbete i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet. Att stärka möjligheterna till informationsutbyte skulle inte minst underlätta arbetet inom ramen för de nya regionala centren mot arbetslivskriminalitet.

5.10.2 Styrning och uppföljning av arbetet mot arbetslivskriminalitet

Delegationens bedömning: Delegationen bedömer att en tydligare och mer långsiktig styrning av myndigheterna bör övervägas, till exempel genom gemensamma skrivningar i respektive myndighets instruktion. Delegationen bedömer att en regelbunden uppföljning och utveckling av arbetet är avgörande för ett framgångsrikt arbete mot arbetslivskriminalitet.

⁵² Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 8.

⁵³ Jfr Ds 2021:1 och SOU 2021:88. Se även Bygghälsokommissionen (2022) och Vänje och Ottosson (2020).

⁵⁴ Bet. 2020/21:AU12 punkt 2, rskr. 2020/21:367.

Skälen för delegationens bedömning: Enligt delegationens bedömning har en styrka i det norska arbetet mot arbetslivskriminalitet varit en tydlig och enhetlig styrning från den norska regeringen och från respektive myndighetsledning. Det har funnits en gemensam uppfattning om problemet och en tydlig politisk prioritering från regeringen och myndighetsledning. Arbetet mot arbetslivskriminalitet har legat högt på den politiska dagordningen i Norge och har regelbundet utvärderats och behov av nya åtgärder har diskuterats. Myndigheterna har likalydande skrivningar i regleringsbrev och de har utarbetat en gemensam mål- och resultatstyrning och organisatorisk styrningsmodell.

Som framgår av kapitel 2 har den svenska regeringen gett ett flertal regeringsuppdrag till myndigheterna att samverka mot arbetslivskriminalitet. Ursprungligen gavs uppdrag enbart till Arbetsmiljöverket (då under benämningen osund konkurrens och sedan fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet). Under 2018–2021 har dock regeringsuppdrag getts till åtta myndigheter och sedan 2022 till nio myndigheter. På motsvarande sätt som i Norge skulle det enligt delegationen kunna övervägas att lägga in likalydande skrivningar i myndigheternas respektive regleringsbrev. I promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet* (Ds 2021:1) föreslog utredaren att Arbetsmiljöverket bör ha som uppgift i instruktion att samordna arbetet inom samverkan. För att till fullo kunna ta sig an rollen som samordnande myndighet i en komplex samverkansform bedömde utredaren det som viktigt att den myndighet som har uppgiften ser den som en del av sitt kärnuppdrag. Eftersom regeringen har gett uttryck för att samverkan ska vara varaktig bedömer delegationen att enhetliga skrivningar rörande samverkan mot arbetslivskriminalitet skulle kunna övervägas i samtliga samverkande myndigheters respektive instruktioner, i syfte att tydligt peka ut gemensamt arbete mot arbetslivskriminalitet som ett varaktigt prioriterat uppdrag hos myndigheterna. Att regelbundet följa upp arbetet tillsammans med berörda aktörer kan vidare enligt delegationen bidra till att skapa en gemensam bild av problemet och vilka åtgärder som behöver vidtas för att motverka arbetslivskriminalitet.

5.10.3 Övriga särskilt intressanta insatser och arbetsätt

Delegationens bedömning: Delegationen bedömer att det finns ett antal intressanta insatser och arbetsätt i Norge som det kan finnas anledning att återkomma till. Delegationen vill särskilt lyfta fram arbetet i Norge med information till utsatta arbetstagare, kunskapshöjande och förebyggande insatser för att motverka arbetslivskriminalitet samt ytterligare utveckling av myndigheternas samverkan.

Skälen för delegationens bedömning: I tillägg till de bedömningar som görs av delegationen ovan finns ett flertal olika insatser och arbetsätt i Norge som framstår som intressanta från ett svenskt perspektiv och som delegationen bedömer kan vara intressanta för Sverige att lära av. Delegationen vill särskilt lyfta fram arbetet i Norge med information till utsatta arbetstagare, kunskapshöjande och förebyggande insatser för att motverka arbetslivskriminalitet samt ytterligare utveckling av myndigheternas samverkan.

Information till utsatta arbetstagare

Delegationen konstaterar att en tydlig prioritering i den norska strategin är information till utsatta arbetstagare. Initiativ som särskilt kan nämnas är till exempel SUA (se närmare om detta under avsnitt 5.7.6) som bland annat ger anpassad vägledning till utländska arbetstagare, men även andra kampanjer och riktade insatser är relevanta (se avsnitt 5.6.3). Riksrevisionen konstaterade i sin granskning av statliga insatser mot arbetskraftsexploatering att det saknas lättillgänglig information om vilka rättigheter man har som utländsk arbetstagare i Sverige.⁵⁵ Det saknas också information om vart man kan vända sig för stöd om man utsätts för arbetskraftsexploatering. Behovet av ökad information till utsatta arbetstagare har även lyfts av de samverkande myndigheterna. Liknande synpunkter har framförts i SOU 2021:88, där det konstateras att det saknas lättillgänglig och samlad information om arbetskraftsinvandrares rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden. Enligt utredaren borde sådan information framför allt finnas hos Arbetsmiljöverket,

⁵⁵ Riksrevisionen (2020).

Migrationsverket, Skatteverket och Jämställdhetsmyndigheten. Utredaren föreslog att regeringen skulle ge i uppdrag åt dessa myndigheter att ta fram sådan nödvändig information. Regeringen har i det nya uppdraget till myndigheterna om regionala center mot arbetslivskriminalitet och varaktig samverkan uppdragit åt myndigheterna att genomföra gemensamma informationsinsatser i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns. Delegationen anser att informationen till utsatta arbetstagare om rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden behöver förbättras. Mot bakgrund av aktuella förslag och nya initiativ på området lämnar dock delegationen i nuläget inga förslag i denna del.

Ytterligare utveckling av myndighetssamverkan

När det gäller myndigheternas samverkan kan det konstateras att den gemensamma mål- och resultatstyrningen och styrningsmodellen i Norge framstår som väl utvecklade och intressanta att lära av. Delegationen konstaterar också att samverkan mot arbetslivskriminalitet i Norge ibland innefattar fler myndigheter än i Sverige. Delegationen bedömer att det kan finnas skäl att överväga om samverkan bör utvidgas till att innefatta fler aktörer även i Sverige och på vilket sätt dessa myndigheter då bör involveras. I sammanhanget kan noteras att de samverkande myndigheterna i Sverige har lyft fram att fler myndigheter har potential att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.⁵⁶ Liknande slutsatser drogs även av utredaren i Ds 2021:1, som bedömde att det finns kunskapsstödjande myndigheter som kan bidra i arbetet. För närvarande pågår dock en utvärdering av myndigheternas samverkan i Norge som ska vara klar i november 2022. De svenska myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet har även nyligen fått ett nytt regeringsuppdrag om att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet. Mot bakgrund av detta framstår det enligt delegationens mening inte som ändamålsenligt att i nuläget återkomma med ytterligare regeringsuppdrag till de samverkande myndigheterna eller till ytterligare myndigheter.

⁵⁶ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 8.

Förebyggande åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet

Delegationen vill också särskilt uppmärksamma det förebyggande arbetet för att motverka arbetslivskriminalitet, som alltmer lyfts fram som en central del i den norska strategin. Enligt delegationens bild var fokus när den norska regeringen först inledde sitt arbete mot arbetslivskriminalitet framför allt på myndigheternas samverkan och etablerandet av a-krimcenter. I den senaste strategin har stor vikt lagts vid även det förebyggande arbetet för att bekämpa arbetslivskriminalitet. Strategin betonar åtgärder som kan bidra till att göra utrymmet mindre för de kriminella aktörerna bland annat genom att göra det lättare för offentliga upphandlare, privata företag och konsumenter att hitta seriösa leverantörer. I sammanhanget kan också särskilt nämnas de gemensamma branschprogram som samlar arbetsgivare, arbetstagare och myndigheter i utsatta branscher och utvecklar nya förhållningssätt, arbetssätt och metoder som bidrar till bättre resultat än vad myndigheter och parter uppnår var för sig.

Kunskapshöjande insatser

En prioriterad insats i Norge är arbetet med att ta fram kunskapsunderlag till grund för myndigheternas egna och myndighetsgemensamma prioriteringar. Som exempel kan nämnas NTAES, vars underlag ska bidra till att utveckla och genomföra ett mer målriktat, effektivt och träffsäkert arbete mot arbetslivskriminalitet. Någon direkt motsvarighet till NTAES finns inte i Sverige. Delegationen konstaterar att en del i delegationens uppdrag är att förstärka kunskapen om arbetslivskriminalitet, bland annat genom att uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige och utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling. Det kan dock enligt delegationens mening inte uteslutas att det kan komma att behövas andra kunskapshöjande insatser utöver det uppdrag som åligger delegationen.

Det finns skäl att avvakta ytterligare bedömningar

Som nämnts ovan pågår för närvarande en utvärdering av myndigheternas samverkan i Norge som ska vara klar i slutet av 2022. Det har även nyligen vidtagits ett antal åtgärder och lämnats ett antal relevanta förslag i Sverige på senare tid som på olika sätt kan bidra till att stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet. I sammanhanget kan också nämnas att delegationen senast den 23 februari 2024 ska redovisa ett deluppdrag om att följa upp och analysera myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet. Sammantaget gör delegationen bedömningen att det finns skäl att avvakta ytterligare bedömningar om vad Sverige bör dra lärdom av från den norska strategin mot arbetslivskriminalitet. Delegationen bedömer dock att det finns ett antal intressanta insatser och arbetsätt i Norge som beskrivits ovan och som det kan finnas anledning att återkomma till. Delegationen bedömer även att det är intressant att följa den norska regeringens arbete med att ta fram en handlingsplan mot social dumping och arbetslivskriminalitet.

6 Konsekvensbeskrivning

6.1 Konsekvenser av förslaget till en definition av arbetslivskriminalitet

Enligt direktiven ska delegationen för de förslag som lämnas redogöra för ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer, där kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Om förslag medför kostnadsökningar ska delegationen föreslå hur dessa ska finansieras. Delegationen ska analysera konsekvenserna för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet. Delegationen ska även beskriva kostnader ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vidare ska delegationen särskilt beakta och redovisa hur förslagen kan påverka den administrativa arbetsbördan för företag och arbetsgivare. Delegationen ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. I de fall delegationen lämnar förslag som rör behandling av personuppgifter ska den särskilt redogöra för hur hänsyn tagits till behovet av informationssäkerhet, rättssäkerhet samt skydd för den personliga integriteten.

Det enda förslag som lämnas i detta delbetänkande är ett förslag till en definition av arbetslivskriminalitet. Konsekvensbeskrivningen behandlar därför endast konsekvenserna av det förslaget.

6.2 Problembeskrivning och målsättning

En förutsättning för att kunna uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning är att det finns en definition. Därtill finns ett behov av att kunna följa upp och analysera arbetslivskriminalitetens utveckling över tid. Även här är en definition till stor hjälp för att klargöra vilka förfaranden som kan anses vara arbetslivskriminella. Det är i

nuläget oklart om definitionen bör användas även i något annat sammanhang än de nyss nämnda.

6.3 Nollalternativets konsekvenser

Det saknas i dag en etablerad definition av arbetslivskriminalitet. Det hindrar inte att de samverkande myndigheterna ändå kan bedriva gemensamma kontroller som uppfattas som verkningfulla. Regeringen har också nyligen beslutat om att nio myndigheter 2022–2023 ska samverka för att motverka arbetslivskriminalitet. I uppdraget ligger vidare att Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket under 2022 ska påbörja inrättandet av regionala center mot arbetslivskriminalitet till vilka övriga samverkande myndigheter ska ansluta sig successivt.¹ Det är alltså fullt möjligt att bedriva en fungerande tillsyn på området utan att delegationen har föreslagit en definition.

På sikt riskerar dock myndigheternas kontroller och arbetet mot arbetslivskriminalitet i stort att bli mindre framgångsrikt utan en definition. En definition är ett verktyg för att kunna bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling över tid och därmed också kunna dra slutsatser om vilka åtgärder som är mer effektiva för att bekämpa arbetslivskriminaliteten. Det är också så att ett verkningfullt arbete mot arbetslivskriminalitet kräver insatser från olika typer av aktörer. Vi bedömer att det blir svårare att få till ett sådant samhällsövergripande åtagande utan en definition av vad arbetslivskriminalitet är.

6.4 Konsekvenser för stat, kommuner och regioner

Förslaget till en definition är utformat för att inte försvåra myndigheternas arbete med gemensamma kontroller. Vi bedömer att det inte får några ekonomiska konsekvenser för de berörda myndigheterna. Inte heller förväntas förslaget till en definition leda till några konsekvenser för kommuner eller regioner.

¹ Regeringsbeslut A2022/00333.

6.5 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Delegationens övergripande syfte är att motverka arbetslivskriminalitet. En större samsyn om vilka förfaranden som ingår i arbetslivskriminalitet ger förutsättningar för ett mer effektivt myndighetsgemensamt arbete. Det underlättar också kommunikation och samförstånd med övriga samhällsaktörer, såsom arbetsmarknadens parter och upphandlande myndigheter. På så sätt skulle en definition kunna bidra till att minska utrymmet för arbetslivskriminalitet, samtidigt som sannolikheten för upptäckt ökar. En definition som vinner bred acceptans har därför i viss mån förutsättningar att bidra till att både det brottsförebyggande och det brottsbekämpande arbetet blir mer effektivt.

6.6 Konsekvenser för arbetstagare

Som anges ovan skulle en definition i viss mån kunna bidra till att det brottsförebyggande och det brottsbekämpande arbetet, liksom arbetet mot arbetslivskriminalitet i stort, blir mer effektivt. Detta i sin tur skulle kunna få till följd att färre arbetstagare blir utsatta för arbetslivskriminalitet.

6.7 Samhällsekonomiska konsekvenser

I ett senare skede ska delegationen göra en bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning.² Redan i dag finns det dock brett en uppfattning om att arbetslivskriminaliteten är både omfattande och växande. Den anses ha stora negativa konsekvenser för viktiga näringsgrenar, liksom för statens kostnader och intäkter.

En norsk studie beräknade för 2015 undandragna skatter och avgifter till följd av arbetslivskriminalitet till 12 miljarder norska kronor, medan det dolda värdeskapandet beräknades till 28 miljarder norska kronor, motsvarande 1,2 procent av fastlands-BNP.³

² I kapitel 4 redovisas en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning. En uppskattning av omfattningen av arbetslivskriminalitet i Sverige i sin helhet ska redovisas senast den 24 februari 2023.

³ Samfunnsøkonomisk analyse (2017).

Det finns inga skäl att anta att arbetslivskriminaliteten i Sverige är av mindre omfattning än den norska. Om en definition bidrar positivt till arbetet mot arbetslivskriminalitet kan vi därför anta att det får positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

En definition kan också på sikt bidra till regeringens integrationspolitiska mål om arbetet mot arbetslivskriminalitet blir effektivare så att det även leder till ett ökat skydd för utsatta arbetstagare eller personer som vill träda in på den formella arbetsmarknaden. Enligt en rapport från Riksrevisionen (2020) finns många riskgrupper för arbetskraftsexploatering som saknar kunskap om hur svensk arbetsmarknad fungerar.⁴ Asylsökande och arbetskraftsinvandrare anges vara riskgrupper för arbetskraftsexploatering. Ett ökat skydd för dessa grupper mot olika former av utnyttjande bidrar till att främja en bättre integrationsprocess för många av dessa individer.

6.8 Konsekvenser för företag och arbetsgivare

En ny definition har i sig inga konsekvenser för den administrativa arbetsbördan för företag och arbetsgivare. Som anges ovan skulle en definition kunna bidra till att det brottsförebyggande och det brottsbekämpande arbetet, liksom arbetet mot arbetslivskriminalitet i stort, blir mer effektivt. Detta i sin tur skulle kunna få till följd att utrymmet för de arbetslivskriminella aktörerna minskar och i viss mån även bidra till att den osunda konkurrensen mellan företag minskar.

6.9 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Definitionen ger en vägledning om vilka förfaranden som ska anses vara arbetslivskriminella och har i viss mån förutsättningar att bidra i det brottsförebyggande arbetet. En central ambition med arbetet mot arbetslivskriminalitet är att förhindra att kvinnor och män utnyttjas i sin egenskap av arbetstagare. Om en definition inte fullt ut fångar in förfaranden som är särskilt vanligt förekommande i branscher där kvinnor och män är verksamma i olika grad så skulle det kunna leda till konsekvenser för jämställdheten. Vi kan exempelvis konstatera

⁴ Riksrevisionen (2020).

att byggbranschen är en mansdominerad bransch där arbetslivskriminalitet är vanligt förekommande. Städ- och skönhetsbranscherna är å andra sidan tydligt kvinnodominerade branscher där arbetslivskriminalitet förekommer. Definitionen är generellt utformad och omfattar såväl traditionellt mansdominerade som kvinnodominerade branscher.

6.10 Konsekvenser för informationssäkerhet, rättssäkerhet och skyddet för den personliga integriteten

En definition av arbetslivskriminalitet har i sig inga urskiljbara konsekvenser för informationssäkerhet, rättssäkerhet eller skyddet för den personliga integriteten.

Referenser

- Allingham, M. G. och Sandmo, A. (1972). "Income tax evasion: a theoretical analysis." I *Journal of Public Economics*. Vol. 1 (3–4), 323–338.
- Altermark, N. och Nilsson, H. (2020). "State Measurements of Benefit Fraud: Why Expert Elicitations Cannot Be Used to Measure Incorrect Personal Assistance Payments." I *Scandinavian Journal of Disability Research*. Vol. 22(1).
- Anderberg, M. och Dahlberg, M. (2012). *Kartläggning av tungt narkotikamissbruk i Göteborg 2011*. Metodrapport. Kunskapskällar'n Rapport 2012:2.
- Andersen, R. K. m.fl. (2017). *Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?* Rapport. Fafo.
- Andersson, M. m.fl. (2019). *Arbetsrelaterad dødlighet – delrapport 2. Framtida effekter av dagens arbeidsmiljø*. Kunskaps sammanning 2019:3. Arbeidsmiljøverket.
- Arbeidstilsynet m.fl. (2018). *Mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krim samarbeidet*.
- Arbeidstilsynet m.fl. (2019). *Felles handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet, september 2019–2022*.
- Arbeidstilsynet m.fl. (2021a). *Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2020*.
- Arbeidstilsynet m.fl. (2021b). *Felles styringsmodell for a-krim samarbeidet*.
- Arbeidstilsynet m.fl. (2022). *Felles styringsmodell for a-krim samarbeidet 2021*.
- Arbetsdomstolen (2022). *Årsredovisning 2021*.
- Arbetsförmedlingen (2020). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019*.

- Arbetsförmedlingen (2021). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020*. Arbetsförmedlingen (2022). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021*. Arbetsförmedlingen m.fl. (2022). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten. 2021*.
- Arbetsmarknadsdepartementet, dnr A2020/00229. *Uppdrag om arbetslivskriminalitet*.
- Arbetsmiljöverket (2013). *Arbetsmiljöbrottens omfattning, struktur och utveckling*. Rapport 2013:4.
- Arbetsmiljöverket (2019). *Arbetsmiljöattityder 2019*. Faktablad, arbetsmiljöstatistik.
- Arbetsmiljöverket (2020a). *Helårsrapport 2019 – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige*. Rapport 2020:1.
- Arbetsmiljöverket (2020b). *Arbetsmiljöverkets arbetsmiljöundersökning för 2019*.
- Arbetsmiljöverket (2021a). *Helårsrapport 2020 – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige*. Rapport 2021:1.
- Arbetsmiljöverket (2021b). *Förslag på organisering av varaktig myndighetssamverkan etc., 2021/002632*.
- Arbetsmiljöverket (2022a). *Helårsrapport 2021 – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige*. Rapport 2022:1.
- Arbetsmiljöverket (2022b). *Årsredovisning 2021*.
- Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a). *Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*.
- Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b). *Lägesrapport 2019 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*.
- Arbetsmiljöverket m.fl. (2021a). *Redovisning av regeringsuppdrag om fortsatt myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, 2021/002632*.
- Arbetsmiljöverket m.fl. (2021b). *Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

- Arbetsmiljöverket m.fl. (2022). *Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.
- Becker, G. (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach". I *Journal of Political Economy*, Vol. 76.
- Bergqvist (2007). "Kvantitativa metoder för att studera ekonomisk brottslighet". I Alalehto, T., Larsson, P. och Korsell, L. (red). *Ekonomisk brottslighet*. Studentlitteratur.
- Bet. 2020/21:AU12. *Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft*.
- Bolagsverket m.fl. (2013). *Penningtvätt. En nationell riskbedömning. Gemensam rapport*, 30 augusti 2013.
- Brottsförebyggande rådet (2007). *Fusk med a-kassa, Motiv, omfattning och åtgärder*. Rapport 2007:23.
- Brottsförebyggande rådet (2015). *Penningtvätt och annan penninghantering. Kriminella, svarta och grumliga pengar i legal ekonomi*.
- Brottsförebyggande rådet (2017a). *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015*. Rapport 2017:5.
- Brottsförebyggande rådet (2017b). *Kostnader för brott*. Rapport 2017:8.
- Brottsförebyggande rådet (2021). *Kriminalstatistik. Begrepp och definitioner*. Rapport 2021-05-27.
- Brottsförebyggande rådet (2022). *Anmälda brott 2021 – slutlig statistik*. SCB, Kriminalstatistik.
- Byggkvalitetsutvalget (2020). *Forsvarlig byggkvalitet. Kompetanse, kontroll og seriøsitet*.
- Byggmarknadskommissionen (2020). *Kriminalitet vid konkurser. Snedvriden konkurrens och lurade skattebetalare*.
- Byggmarknadskommissionen (2021a). *Vanliga arbetslivskriminella upplägg*.
- Byggmarknadskommissionen(2021b). *Grannländers arbete mot arbetslivskriminalitet inom bygg- och anläggningssektorn*.
- Byggmarknadskommissionen (2022). *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*.

- Bäcklund, A. m.fl. (2021). *Brottsbalken, En kommentar*, Norstedts Juridik, JUNO Version 19, Publicerad digitalt den 1 december 2021.
- Bäckman, O. m.fl. (2020). *Den ojämlika brottsligheten. Lagföringsutvecklingen i demografiska och socioekonomiska grupper 1973–2017*. Rapport 2020:1. Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Carlsen, K. m.fl. (2020). *Combating undeclared work: recommendations, procedures and challenges, Report to Nordic-Baltic Working Group*.
- Chao, A. (1987). *Estimating the Population Size for Capture-Recapture Data with Unequal Catchability*. Biometrics, Vol. 43(4).
- Deloitte (2020). *Evaluering av treparts bransjprogram som arbetsform*.
- Dir 2015:96. *Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden*.
- Dir. 2016:60. *En delegation mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.
- 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 (Ju 2020:05)*.
- Dir. 2021:39. *Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen*.
- Dir. 2021:74. *En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet*.
- Dir. 2021:81. *De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet*.
- Dir. 2022:8. *Inrättande av Utbetalningsmyndigheten*.
- Dir. 2022:2. *Tilläggsdirektiv till En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)*.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021). *Å bygge et varig samarbeid. En underveisevaluering av Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)*. Rapport 2021:5.
- Ds 2017:30. *Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen*.

- Ds 2021:1. *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*.
- Edmark, K. (2005). "Unemployment and Crime: Is There a Connection?". I *Scandinavian Journal of Economics*. Vol. 107(2), 353–373.
- EFTA Surveillance Authority (2020). *Letter of formal notice to Norway concerning restrictions on subcontracting in the field of public procurement in Norway*. 10 juni 2020.
- Ehrlich, I. (1973). "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation". I *Journal of Political Economy*. Vol 81, 521–565.
- Ekobrottsmyndigheten (2021). *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2020*.
- Ekobrottsmyndigheten m.fl. (2021). *Missbruk av statlig lönegaranti*. Slutrapport 2011-11-30. SAMEB-projekt Stockholms län.
- Ekonomistyrningsverket (2011). *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*. ESV 2011:11.
- Ekonomistyrningsverket (2021). *Underlag inför 2022 års omfattningsstudier*. Dnr: 2021-00967. Rapport. ESV 2021:37.
- Ekonomistyrningsverket (2022). *Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – en lägesbeskrivning*. Dnr: 2021-01312-5. Rapport. ESV 2022:23.
- Ellingsen, T. och Johannesson, M. (2008). "Pride and Prejudice: the Human Side of Incentive Theory", I *American Economic Review*. Vol. 98(3), 990–1008.
- Europaparlamentet (2021). *Europaparlamentets resolution av den 26 mars 2019 om ekonomisk brottslighet, skatteundandragande och skatteflykt (2021/C 108/02)*. Europeiska unionens officiella tidning. Vol. 64, C 108/02.
- Europeiska gemenskapens kommission (2007). *Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén, Kraftfullare åtgärder mot odeklarerat arbete*. Bryssel den 24.10.2007, KOM(2007) 628 slutlig.
- Europeiska kommissionen (2014). *Undeclared work in the European Union. Special Eurobarometer 402*. Report.

- Europeiska kommissionen (2017). *Tax Policies in the European Union – 2017 Survey*.
- Europeiska kommissionen (2020). *Undeclared work in the European Union. Special Eurobarometer 498. September 2019*. Report.
- Fallesen, P. m.fl. (2018). ”The effect of active labor market policies on crime: Incapacitation and program effects”. I *Labour Economics*. Vol. 52, June 2018, 263–286.
- Fi 2018:05. *Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. En underlagspromemoria utarbetad av utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05). 24 oktober 2019.
- Finansdepartementet (2021). *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen*. Handlingsplan mot korruption 2021–2023.
- Finansdepartementet, dnr Fi2021/02442. *Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*.
- Finansdepartementet, dnr Fi2021/02991. *Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*.
- Finlands regering (2020). *Statsrådets principbeslut om en strategi för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2020–2023*.
- Freeman, R. B. (1999). ”The Economics of Crime”. I *Handbook of Labor Economics*. Vol. 3, 3529–3571.
- Försäkringskassan (2019). *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning. Vad kan vi säga om omfattningen av felaktiga utbetalningar av assistansersättning?* PM 2019:4.
- Försäkringskassan (2022a). *Försäkringskassans årsredovisning för 2021*.
- Försäkringskassan (2022b). *Socialförsäkringen i siffror 2021*.
- Grönqvist, H. (2011). *Youth unemployment and crime: New lessons exploring longitudinal register data*. Working Paper 7/2011. Swedish Institute for Social Research (SOFI), Stockholm University.

- Guibourg, G. och Segendorf, B. (2007). *The use of cash and the size of the shadow economy in Sweden*. Riksbank Research Paper Series No. 204.
- Hashimzade, N., Myles G. och Tran-Nam, B. (2013). "Application of Behavioural Economics to Tax Evasion". I *Journal of Economic Surveys*. Vol. 27(5), 941–977.
- Heckman, J. (1976). "The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection and Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for Such Models". I *Annals of Economic and Social Measurement*. Vol. 5, 475–492.
- Heckman, J. (1979). "Sample Selection Bias as a Specification Error". I *Econometrica*. Vol. 47, 153–161.
- Hickman, M. m.fl. (2002). "Estimating the prevalence of problematic drug use: a review of methods and their application". I *Bulletin on Narcotics*. Vol. 54(1–2).
- Holmlund, B. och Jöreskog, K.G. (2000). *Prisbelönade mikroekonometriker: James Heckman och Daniel McFadden*. Ekonomisk Debatt 2000, årg. 28, nr 8.
- Hook, E. B. och Regal, R.R. (2000). "Accuracy of Alternative Approaches to capture-Recapture Estimates of Disease frequency: Internal Validity Analysis of Data from Five Sources". I *American Journal of Epidemiology*. Vol. 152(8).
- IMF (2021). *The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth*. Deléchat, C. och Medina, L. (red.) Washington, DC: International Monetary Fund (IMF).
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2022). *Felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna 2021 och 2020*. Rapport 2022:4.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Høring om forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet*.
- Kelmanson, B., Kirabaeva K. och Medina, L. (2022). "Europe's Shadow Economies: Estimating Size and Outlining Policy Options". I *The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth*.

- Kirchler, E., Hoelzl, E. och Wahl, I. (2008). "Enforced versus voluntary tax compliance: the 'slippery slope' framework". I *Journal of Economic Psychology*. Vol. 29, 210–225.
- Kjellberg, A. (2022). *Den svenska modellen i en föränderlig värld*. Arena Idé, Stockholm, februari 2022.
- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2021). *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2020*.
- Korsell, L. (2015). "Räkna brott eller omsättning?" I Korsell, L., Larsson, P. och Christophersen, J. G. (red.): *Ekstraordinære tider. Festskrift till Per Ole Johansen 70 år*. Oslo: Novus.
- Kriminalvården (2021). *Kort om straffskärpningar*. Forsknings- och utvärderingsenheten.
- Lindbeck, A. (1992). *Ekonomporträttet Gary Becker*. Ekonomisk Debatt 8/92.
- Malmberg, J. m.fl. (2018). *Medbestämmandelagen, En kommentar. Del I*. Norstedts juridik.
- Manski, C.F. (2000). "Economic Analysis of Social Interactions". I *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 14(3), 115–136.
- Medlingsinstitutet (2022). *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2021. Medlingsinstitutets årsrapport*.
- Morse S., Karlinsky S. and Bankman J. (2009). "Cash Businesses and Tax Evasion". I *Stanford Law Policy Review*. Vol. 20, 2009.
- Neby m.fl (2016). *Innsats mot arbeidslivskriminalitet – Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer*.
- Neergard, K. (2020). *Organisationsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonfliter 2018/2019*, Fafo-notat 2020:12.
- Norges regering (2015). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*.
- Norges regering (2021). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*.
- NTAES (2017). *Situasjonsbeskrivelse 2017, Arbetidslivskriminalitet i Norge*.
- NTAES (2018). *Mer effektiv sanksjonering – Oversikt, bruk og potensiale*.
- OECD (2002). *Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook*.

- OECD (2013). *Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda*. Government at a Glance 2013.
- Persson, L.G.W. (1972). *Den dolda brottsligheten: några synpunkter på den problematiska kriminalstatistiken*. Kriminalvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.
- Polismyndigheten (2021). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 22*. Polismyndigheten rapport för 2020. Nationella operativa avdelningen. Diariernr. A026.524/2021 sak nr 429.
- Polismyndigheten m.fl. (2022). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2021*.
- Prop. 2007/08:147. *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.
- Prop. 2012/13:143. *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna*.
- Prop. 2015/16:167. *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*.
- Prop. 2017/18:82. *Personalliggare i fler verksamheter*.
- Prop. 2017/18:123. *Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering*.
- Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021*.
- Prop. 2021/22:1. *Budgetproposition för 2022*.
- Regeringsbeslut A2014/4479/ARM och A2014/4486/SV (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsmiljöverket*.
- Regeringsbeslut Ju2015/09350/PO. *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*.
- Regeringsbeslut A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM. *Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.
- Regeringsbeslut A2020/02645 och A2020/02632 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsmiljöverket*.
- Regeringsbeslut A2021/00085. *Uppdrag om fortsatt myndighets-samverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

- Regeringsbeslut A2022/00132. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.*
- Regeringsbeslut A2022/00333. *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetsamverkan.*
- Regeringsbeslut Fi2021/02844. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Skatteverket.*
- Regeringsbeslut Fi2022/00107. *Uppdrag att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar.*
- Riksrevisionen (2016). *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen.* RiR 2016:11.
- Riksrevisionen (2020). *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade.* RIR 2020:27.
- Riksrevisionen (2022). *Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete.* RIR 2022:4.
- Riksrevisjonen (2016). *Riksrevisjonens undersökelse av myndighetenes innsats mot arbetsmiljöskriminalitet, Dokument 3:15 2015–2016.*
- Rothstein, B. och Varraich, A. (2017). *Making Sense of Corruption.* Cambridge University Press.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2017). *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet.* Rapport 69-2017.
- Sandahl, R. (2017). *Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild.* 2019-01-19.
- Savage, J., Bennett, R.R. och Danner, M. (2008). "Economic assistance and crime: A cross-national investigation". I *European journal of criminology*. Vol. 5(2), 217–238.
- SCB (2004). *Registerstatistik – en introduktion.* Handbok 2004:1.
- SCB (2019). *Dokumentation av databasen STATIV år 1997–2019.*
- SCB (2020a). *Företagens ekonomi 2018.* Statistiska meddelanden. ISSN 1654–3548 Serie NV – Näringsverksamhet.
- SCB (2020b). *Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019.* Statistiska meddelanden. AM 110 SM 2001.

- Schneider, F. (2015). *Size and development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments*.
- Schneider, F., Buehn, A. och Montenegro, C. (2010). *Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*. The World Bank Development Research Group. Policy Research Working Paper 5356.
- Schneider, F., Mroz, B. och Raczkowki, K. (2015). "Shadow economy and tax evasion in the EU". I *Journal of Money Laundering Control*. Vol. 18(1), 34–51.
- Sjödin, E. (2021). "Criminalisation as a response to low wages and labour market exploitation in Sweden". I *European Labour Law Journal*. Vol. 12(4), 529–546.
- Skatteetaten (2020). *Undersökelse om svart arbeid gjennomført for Skatteetaten juni 2020*. Opinion AS.
- Skatteetaten (2021). *SERO 2021 – Skatteetatens undersøkelse om Etterlevelse, Rapportering og Oppdagelsesrisiko*.
- Skatteverket (2006). *Svartköp och svartjobb i Sverige*.
- Skatteverket (2018a). *Företagens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll*. Företagsundersökningen. Rapport 2018-03-26.
- Skatteverket (2018b). *Skattekontroll, moral och regelefterlevnad*. Rapport 2018-09-09.
- Skatteverket (2018c). *Motverka registrering av falska identiteter*. Dnr 210 533 490–18/113.
- Skatteverket (2019a). *Effekten av revision av små och medelstora företag på regelefterlevnaden*. Rapport 2019-10-14.
- Skatteverket (2019b). *Hur påverkas restaurang- och byggbranschen av personalliggare?* Rapport 2019-12-11.
- Skatteverket (2020a). *Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner*. Rapport 2020-02-06.
- Skatteverket (2020b). *Skatteverkets modell för uppskattning av folkbokföringsfelet: modellspecifikation i årsredovisningen 2019*. Promemoria 2020-02-12.
- Skatteverket (2020c). *Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2019*. Rapport 2020-05-12.

- Skatteverket (2021a). *Skattefelsrapport 2020*. Rapport 2021-02-19.
- Skatteverket (2021b). *Attitydundersökning 2020. Resultat och analysrapport för privatpersoner*.
- Skatteverket (2021c). *Effekten av slumpkontroller av momsutbetalningar*. Rapport 2021-12-06.
- Skatteverket (2022a). *Skattefelsrapport 2021*. Rapport 2022-02-08.
- Skatteverket (2022b). *Attitydundersökningen 2021. Resultatrapport för privatpersoner*. Rapportnummer: 8-1460269.
- Skatteverket (2022c). *Attitydundersökningen 2021. Resultatrapport för företag*. Rapportnummer: 8-1460269.
- Skatteverket (2022d). *Årsredovisning för Skatteverket 2021*.
- Skr. 2012/13:167. *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption*.
- Skr. 2015/16:80. *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020*.
- Skr. 2020/21:92. *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*.
- Skr. 2020/21:169. *Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft*.
- Sliwka, D. (2007). ”Trust as a Signal of a Social Norm and the Hidden Costs of”. I *American Economic Review*. Vol. 97(3), 1000–1012.
- SOU 2008:74. *Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.
- SOU 2011:48 *Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet*.
- SOU 2011:57. *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*.
- SOU 2012:62. *Uppsägningstvister – En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare*.
- SOU 2017:24. *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?*
- SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.
- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.

- SOU 2019:59. *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.*
- SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
- SOU 2021:5. *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring.*
- SOU 2021:42. *Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*
- SOU 2021:86. *ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet.*
- SOU 2021:88. *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.*
- SOU 2022:4. *Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster.*
- Statskontoret (2009). *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* Dnr 2009/60-5.
- Statskontoret (2020). *Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020.*
- Stridh, A. och Wittberg, L. (2015). *Från fruktad skattefogde till omtytt servicemyndighet.* Skatteverket.
- SUA (2021). *Årsrapport 2020.*
- Tillväxtverket (2022). *Tillväxtverkets årsredovisning 2021.*
- Transparency International (2022). *Global Corruption Barometer European Union 2021.*
- Trägårdh, L. m.fl. (2013). *Den svala svenska tilliten – Förutsättningar och utmaningar.* SNS-förlag.
- Vänje, A. och Ottosson, J. (2020). *Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*
- Williams, C.C. m.fl. (2017). *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM).* Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission.

- Økokrim (2020). *Politiets hjemmelsgrunnlag i A-krimssamarbeidet*.
- Öster, A. och Agell, J. (2007). "Crime and Unemployment in Turbulent Times". I *Journal of the European Economic Association*. Vol. 5(4), 752–775.

Kommittédirektiv 2021:74

En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2021

Sammanfattning

En kommitté i form av en delegation ska, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan. Delegationen ska bl.a.

- verka samlande och stödjande för att motverka arbetslivskriminalitet, och
- förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och sprida kunskap om internationella erfarenheter.

Uppdraget ska delredovisas senast den 17 juni 2022, senast den 24 februari 2023 och senast den 23 februari 2024, och slutredovisas senast den 28 februari 2025.

Arbetslivskriminalitet är ett allvarligt samhällsproblem

Området arbetslivskriminalitet omfattar flera olika typer av regelöverträdelser. Det kan exempelvis handla om brott mot lagstiftning som rör arbetsmiljö och skatter eller otillåtet utnyttjande av arbetsmarknadspolitiska insatser och välfärdsförmåner. Det kan också handla om penningtvätt och bedrägerier, arbete utan arbetstillstånd samt utnyttjande av arbetskraft genom människoexploatering och män-

niskohandel. En del av arbetslivskriminaliteten utgörs av välfärdsbrott, som är ett samlingsbegrepp för brott som riktas mot välfärdsystemen.

Arbetslivskriminalitet leder till negativa konsekvenser för arbetstagare, företag, samhället och statsfinanserna och kan dessutom vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet. Arbetstagare riskerar ofta osäkra arbetsvillkor, lägre löner och allvarliga kränkningar av sina rättigheter. Företag som följer reglerna riskerar att konkurreras ut av oseriösa aktörer. Samhället och statsfinanserna riskerar allvarliga budgetkonsekvenser genom minskade intäkter via skatter och sociala avgifter. Aktörer som bedriver arbetslivskriminalitet kombinerar ofta regelöverträdelser inom flera områden. Samverkan och erfarenhetsutbyte är i dessa fall av central betydelse som grund för samhällets insatser för att stoppa dem.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet. Exempelvis har åtta myndigheter sedan 2018 haft i uppdrag att samverka genom bland annat myndighetsgemensamma kontroller (A2017/02422, A2017/00678, A2021/00085). Delegationens arbete ska ske i tillägg till befintliga insatser. Delegationens uppgift är att, med utgångspunkt i bl.a. det arbete som bedrivs av myndigheterna, stödja och stärka samhällets samlade insatser mot arbetslivskriminalitet ur ett brett och långsiktigt perspektiv. Myndigheterna har även fortsättningsvis det mycket angelägna uppdraget att bedriva och utveckla det operativa arbetet för att bekämpa arbetslivskriminalitet, både utifrån sina egna verksamhetsområden och i samverkan.

Uppdraget att verka samlande och stödjande för att motverka arbetslivskriminalitet

Att motverka arbetslivskriminalitet kräver insatser från flera olika typer av aktörer. Olika myndigheters verksamheter bidrar på olika sätt utifrån sina respektive uppdrag, och de har olika kunskap och metoder att tillgå. Vissa myndigheter har en mer central roll än andra myndigheter inom befintliga samverkansformer. Arbetsmarknadens parter har också en viktig roll i sammanhanget. De har bland annat genom sin branschkunskap en särskild förståelse för utvecklingen och omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Dessutom kan även exempelvis företag och branschorganisationer agera för att minska risken för arbetslivskriminalitet.

En väsentlig del av den analys och det erfarenhetsutbyte som sker i dag görs inom ramen för en viss bransch eller sektor inom arbetslivet eller med utgångspunkt i någon eller några myndigheters arbete. Det är viktigt att arbetssätt som visat sig framgångsrika i motverkan av arbetslivskriminalitet kan identifieras och spridas till andra berörda organisationer, branscher och sektorer. I sammanhanget är det också viktigt att befintliga samarbeten och kontaktvägar beaktas och tas tillvara.

Delegationen ska därför

- ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan,
- samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta långsiktigt inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer.

Uppdraget att förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och att sprida kunskap om internationella erfarenheter

Hur utbredd är arbetslivskriminaliteten och hur kan den följas upp?

För flera av de regelöverträdelser som kan benämnas som delar av arbetslivskriminaliteten saknas i dag uppskattningar av problemens omfattning. Det finns samtidigt svårigheter att kvantifiera eller på annat sätt bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning, inte minst när det handlar om kriminell verksamhet som svårigen låter sig upptäckas genom tillgängliga kontrollmetoder. Detta förtar dock inte behovet av välgrundade bedömningar som ger möjlighet att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning och konsekvenser i syfte att med större säkerhet kunna prioritera resurser till rätt åtgärder och därmed bedriva ett mer effektivt arbete.

En förutsättning för att kunna uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning är att det finns en definition av densamma. En sådan

saknas i dag. Det finns, både i tidigare utredningar (bland annat i betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdsystemen [SOU 2019:59]) och inom ramen för flera olika myndigheters verksamheter, information som berör problemens omfattning. Sådan information kan emellertid också handla om regelöverträdelse som inte kan anses ingå i arbetslivskriminaliteten. Därför finns behov av att utarbeta metoder för att på ett strukturerat sätt kunna analysera och följa upp de företeelser som sker i arbetslivet, drabbar enskilda eller snedvrider konkurrensen och sammantaget utgör arbetslivskriminaliteten. Eftersom arbetslivskriminaliteten är komplex och dess omfattning är svår att kvantifiera, kan det finnas skäl att kombinera olika informationskällor och metoder.

Därtill finns ett behov av att kunna följa upp och analysera arbetslivskriminalitetens utveckling på ett sätt som möjliggör jämförelser över tid. Detta kan till del ske exempelvis genom användandet av indikatorer. Bland annat eftersom de uppgifter som kan ligga till grund för sådana bedömningar finns inom flera olika myndigheter finns också ett behov av att bedöma hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag avslutats. I möjligaste mån bör indikatorerna utgå från redan befintliga sådana.

Delegationen ska därför

- utarbeta en definition av och uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige, och
- utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling, exempelvis genom användandet av indikatorer, och föreslå hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag avslutats.

Hur motverkar man arbetslivskriminalitet i andra länder?

Arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som är internationellt till sin natur, både såtillvida att det kan observeras i många olika länder och genom att det ofta förekommer att utländska arbetstagare utnyttjas. Nätverk som ligger bakom arbetslivskriminalitet kan också ha kopplingar såväl till annan organiserad brottslighet som till andra länder. Det kan i vissa fall finnas behov av samarbete internationellt mellan myndigheter i syfte att motverka gränsöverskridande arbetslivskriminalitet.

Olika länder har delvis olika arbetssätt och verktyg i bekämpandet av arbetslivskriminalitet. Det kan exempelvis handla om former för samverkan myndigheter emellan, stöd till personer som exploaterats på arbetsmarknaden och olika aktörers ansvar att tillhandahålla information till såväl allmänheten som berörda individer.

Det är därför av värde att dra lärdom av de erfarenheter och den kunskap som finns i andra länder, såväl vad gäller gränsöverskridande arbete som insatser och regelverk som finns på nationell nivå.

Den norska regeringen lade fram en nationell strategi mot arbetslivskriminalitet 2015. I den senaste versionen innehåller den 43 aktiva åtgärder inom flera olika departements och myndigheters ansvarsområden (Strategi mot arbetslivskriminalitet, reviderad 8 februari 2021). I Norge sker också samlokalisering av myndigheter i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet i form av så kallade a-krimcenter. I Sverige bedrivs myndighetssamverkan med likartade syften, men givet de särskilda arbetsformer som tillämpas i Norge har det sannolikt gjorts erfarenheter som kan vara värdefulla även i en svensk kontext.

Delegationen ska därför

- undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser, såväl vad gäller gränsöverskridande som nationellt arbete, mot arbetslivskriminalitet från andra länder inom EU och EES samt på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige, och
- undersöka och dra lärdom av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge, med särskilt fokus på arbetet med och insatserna inom den uppdaterade nationella strategin mot arbetslivskriminalitet och myndighetssamverkan inom ramen för s.k. a-krimcenter, och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige.

Hur kan myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet utvecklas?

Under 2018–2020 hade Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket i uppdrag att

utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (A2017/02422, A2017/00678). Regeringen gav i januari 2021 myndigheterna i uppdrag att under 2021 samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan (A2021/00085). Det finns även i sammanhanget andra relevanta former av myndighetssamverkan, som bland annat sker inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Det finns, särskilt vad gäller de mest systematiska formerna av arbetslivskriminalitet, flera beröringspunkter mellan de olika samverkansformerna.

Bland de beståndsdelar som kan anses utgöra arbetslivskriminalitet finns sådana som är särskilt komplexa och svåra att upptäcka. Det kan handla om brottsupplägg som är avancerade till sin natur och kräver insatser från flera olika myndigheter för att motverkas. Sådana brottsupplägg kan användas för att bedriva exploatering av arbetskraft, inklusive människohandel och människoexploatering. Det är i sådana fall vanligt förekommande att offren inte självmant berättar om sin utsatthet och det kan vara svårt att upptäcka människohandel eller människoexploatering vid ett enskilt inspektionstillfälle. Samverkan mellan myndigheter är därmed särskilt viktigt för att motarbeta exploatering av arbetskraft och andra avancerade brottsupplägg.

Delegationen ska därför

- följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet.

Särskilt fokus ska läggas på arbete med myndighetsgemensamma kontroller samt hur effektiv samverkan är i förhållande till sådan arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, exempelvis sådan som kan innefatta att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.

Konsekvensbeskrivningar

För de förslag som lämnas ska delegationen redogöra för ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer, där kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Om förslag medför kostnadsökningar ska delegationen föreslå hur dessa ska finansieras. Delegationen ska analysera konsekvenserna för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet. Delegationen ska även beskriva konsekvenser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vidare ska delegationen särskilt beakta och redovisa hur lämnade förslag kan påverka den administrativa arbetsbördan för företag och arbetsgivare. Delegationen ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs, särskilt när det gäller arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling.

I de fall delegationen lämnar förslag som rör behandling av personuppgifter ska den särskilt redogöra för hur hänsyn tagits till behovet av informationssäkerhet, rättssäkerhet samt skydd för den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I uppdraget ingår att beakta och följa relevant arbete inom Regeringskansliet, pågående utredningar och pågående arbete på myndigheterna. Detta gäller exempelvis utredningen om stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen (dir. 2021:39) och uppdraget att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442).

Delegationen ska samråda med de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet, beakta deras behov av stöd och ta tillvara den kunskap som deras arbete genererar, och även beakta annan relevant myndighetssamverkan såsom samverkan mot organiserad brottslighet. Delegationen ska även samråda med Brottsförebyggande rådet. I de delar som berör uppdraget att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning ska delegationen samråda med Ekonomistyrningsverket och berörda myndigheter. Därtill ska delegationen vid behov samråda med andra relevanta myndigheter och aktörer, särskilt arbetsmarknadens parter.

Delegationen ska vid behov lämna författningsförslag.

De två punkterna i det första deluppdraget om att verka samlande och stödjande och att samla och sprida goda exempel ska redovisas årligen med början 2023 – senast den 24 februari 2023, senast den 23 februari 2024 och i samband med slutredovisningen senast den 28 februari 2025. Punkten i det andra deluppdraget om att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt i andra länder ska också redovisas årligen med början 2023.

De två punkterna i det andra deluppdraget om att utarbeta en definition av arbetslivskriminaliteten i Sverige och om att undersöka och dra lärdom av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge ska redovisas senast den 17 juni 2022. Vid detta tillfälle ska också en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning redovisas. Uppskattningen av arbetslivskriminalitetens omfattning i sin helhet ska redovisas senast den 24 februari 2023.

Punkten i det andra deluppdraget om att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet ska redovisas senast den 23 februari 2024.

Punkten i det första deluppdraget om att ta ställning till en fortsättning av delegationens arbete inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer ska redovisas i samband med slutredovisningen den 28 februari 2025. Punkten i det andra deluppdraget om att utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning ska också redovisas i samband med slutredovisningen.

Delegationen ska fortlöpande informera Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) om arbetet.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:2

Tilläggsdirektiv till En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 februari 2022

Förkortad tid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Delegationen ska bl.a. utarbeta en definition av arbetslivskriminaliteten i Sverige. Den delen av uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 17 juni 2022.

Utredningstiden förkortas. Uppdraget att utarbeta en definition ska i stället redovisas senast den 31 mars 2022, i form av en promemoria.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare
för att fler unga ska nå målen
med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket
– en översyn av vissa frågor inom
utbildning till sjuksköterska och
barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande
bedömning av omfattningen,
lärdomar från Norge. A.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Arbetslivskriminalitet

– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]

Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. [30]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

En oavvislig ersättningsrätt? [23]

Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]

Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki
Då människovärdet mättes.
Exkludering och assimilering av torne-dalingar, kväner och lantalaiset. [32]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. [33]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

- Sverige under pandemin. Volym 1
Samhällets, företagens och enskildas
ekonomi. Volym 2 Förutsättningar,
vägval och utvärdering. [10]
- Handlingsplan för en långsiktig utveckling
av tolktjänsten för döva, hörselskadade
och personer med dövblindhet. [11]
- Vägen till ökad tillgänglighet
– delaktighet, tidiga insatser och inom
lagens ram. [22]
- Extraordinära smittskyddsåtgärder – en
bedömning. [26]
- Begränsningar i möjligheterna för vissa
aktörer att få tillstånd att bedriva
öppenvårdsapotek. [27]
- Rätt och lätt
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Utbildningsdepartementet

- En modell för att mäta och belöna
progression inom sfi. [17]
- I mål – vägar vidare för att fler unga ska
nå målen med sin gymnasieutbildning.
[34]
- Tryggare i vårddyrket
– en översyn av vissa frågor inom
utbildning till sjuksköterska och
barnmorska. [35]