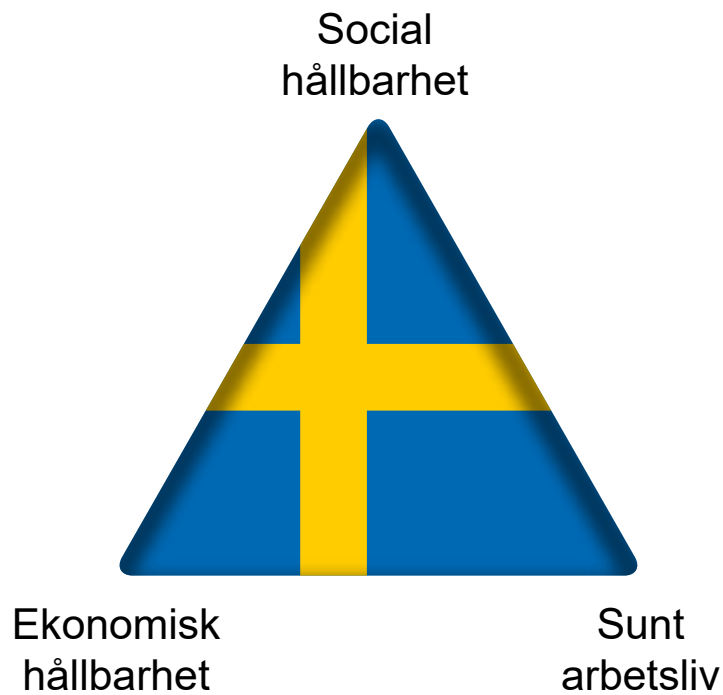


Lägesbild 2021

För det myndighetsgemensamma arbetet
mot fusk, regelöverträdelser och
brottlighet i arbetslivet



Innehåll

Inledning	4
Syfte med lägesbilden	6
Metod	6
Avgränsningar	6
Slutsatser	7
Prioriterade riskbranscher för 2022	7
Rekommendationer	8
Allmänt om fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet	10
Fusk, regelöverträdelser och brottslighet riktat mot välfärdssystemen	11
Bidragsbrott, felaktiga utbetalningar och ersättningar	11
Brott mot utlänningslagen med skiftande motiv	12
Hur begås fusket, regelöverträdelserna och brottsligheten mot välfärdssystemen?	12
Företag används som verktyg	12
Dölja kopplingar mellan företag och befattningshavare	13
Överenskommelser för stöd följs inte	13
Oseriösa ombud i arbetstillståndsprocessen	13
Upplägg för assistansbedrägeri	14
Vilka sårbarheter underlättar för fusk, regelöverträdelser och brottslighet mot välfärdssystemen?	15
Pandemins påverkan	15
Rättighetslagar kring vissa anställningsstöd	15
Kontroll av assistansersättning- behov av regeländringar	16
Delat ansvar mellan myndigheterna	16
Hela rättskedjan måste stärkas och handläggningstider kortas	16
Fusk, regelöverträdelser och brottslighet riktat mot skattesystemet	17
Skattebrott, bokföringsbrott och skatteundandragande	17

Hur begås fusket, regelöverträdelserna och brottsligheten mot skattesystemet?	17
Ökning av antalet ansökningar om godkännande för F-skatt från utländska aktörer	17
Väntjänster	18
Vilka sårbarheter underlättar fusk, regelöverträdelser och brottslighet riktat mot skattesystemet?	18
Rådande sekretesslagstiftning	18
Säkerhetsrisker som hinder mot kontroll	19
Pandemins effekt	19
Individuppgifter och dess regelverk	19
Fusk, regelöverträdelser och brottslighet med arbetskraft	20
Ökad risk för människohandel och människoexploatering	20
Avvikande anställningsvillkor	22
Brister i arbetsmiljön kan leda till olyckor och skador	23
Felaktig utstationering	23
Hur sker fusk, regelöverträdelser och brottslighet med arbetskraft?	23
Tillvägagångsätt kopplat människohandel och människoexploatering	24
Utstationering används för kringgående	24
Vilka sårbarheter bidrar till att arbetskraft utnyttjas?	25
Branscher med högst risk för arbetslivskriminalitet	27
Kriterier för bedömning av risk	27
Identifierade riskbranscher	27
Byggbranschen	27
Restaurangbranschen	29
Transportbranschen	29
Städbranschen	30
Vård, omsorg, sociala tjänster	30
Jord- och skogsbruk	30
Skönhetsvård	30
Bilvård	31
Avfallshantering	31

Inledning

Regeringen har gett i uppdrag åt Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket 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.

En del i överenskommelsen inom myndighetssamverkan består av att ta fram en årlig lägesbild. Detta är den fjärde lägesbilden, som den 8 december 2021 beslutades av den myndighetsgemensamma styrgruppen för uppdraget.

I Sverige är arbetslivskriminalitet ett relativt nytt samlingsbegrepp som hämtats från Norge (arbeidslivskriminalitet). På ett övergripande plan omfattar begreppet brott och regelöverträdelser som med en viss grad av systematik sker i arbetslivet. Brotten och regelöverträdelserna sträcker sig över ett brett spektrum och beskrivs varken i något sammanhållet regelverk eller i någon enskild myndighets ansvarsområde. Rättsligt kan arbetslivskriminalitet identifieras som exempelvis människoexploatering och människohandel för tvångsarbete, arbetsmiljöbrott, brott mot utlänningslagen, bokföringsbrott, bidragsbrott, bedrägerier, skattebrott eller försvårande av skattekontroll. Med andra ord omfattar arbetslivskriminalitet både sådana handlingar som kan klassas som arbetskraftsexploatering (utnyttjande av arbetskraft genom exempelvis låga löner, orimliga arbetstider eller bristfällig/dålig arbetsmiljö) och sådana som utgör olika former av ekonomisk brottslighet och bedrägerier som bidrar till en osund konkurrens¹.

Inom samverkansuppdraget kan myndigheterna långsiktigt och gemensamt fokusera på de delar där myndigheterna enskilt har svårt att nå resultat. Det är områden där näringsverksamhet används för metodiskt systemutnyttjande, vilket leder till att stora ekonomiska summor undanhålls för samhället eller att näringsverksamhet genom hänsynslöst utnyttjande av arbetskraft orsakar ett stort mänskligt lidande. Myndigheterna kan genom samverkan inte bara rikta sig mot de näringsverksamheter som

har koppling till fusk, regelöverträdelser och brottslighet, utan även arbeta gemensamt mot de företeelser och aktörer som har koppling till detta. Samverkan inom ramen för detta uppdrag sker enligt gemensamt beslutade kriterier riktade mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Dessa kriterier är att samverkan ska gälla

- företag² inom riskmiljöer
- allvarliga³ och identifierade företeelser
- misstanke om pågående felaktigheter som direkt eller indirekt rör arbetskraften
- kontroll och tillsyn som vid samverkan ger ett väsentligt⁴ mervärde hos en eller flera myndigheter.

Arbetet behöver bedrivas långsiktigt, och varje myndighets deltagande behöver utformas utifrån respektive myndighets uppdrag och roll.

De deltagande myndigheterna har olika tillsyns- och kontrollområden. Den brottslighet och de felaktigheter som identifieras i förhållande till arbetslivskriminalitet innefattar ofta överträdelser inom flera av myndigheternas tillsyns- och kontrollområden.

Under året har myndigheternas arbete varit begränsat av pandemins effekter. Detta har bland annat lett till att kontroll- och arbetsplatsbesök vid tillfälle behövt ställas

¹ Se Ds 2012:1, Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet, s. 17 ff.

² Med företag avses olika organisationsformer, t.ex. aktieföretag, men även föreningar och stiftelser.

³ "Allvarlig" innebär att konkurrenssituationen påverkas direkt eller indirekt. Exempel på detta kan vara att skyddsregler i arbetsmiljön inte följs vilket innebär fara för allvarliga skador/liv, att arbetskraft inte redovisas korrekt vad gäller t.ex. arbetstid (jobbar långt utöver vad som är tillåtet) löner (eller löner som är så låga att det indikerar brottslig verksamhet som människoexploatering eller liknande) och rapportering till myndigheter. Ett annat exempel är att arbetskraft utnyttjas felaktigt eller vistas illegalt i landet.

⁴ "Väsentligt" innebär att detta arbete/denna samverkan gör att myndigheten eller annan myndighet kan fatta ett annat eller ett mer underbyggt och bättre beslut än vad som hade varit fallet om myndigheten jobbar utanför myndighetssamverkan.

in. Denna minskning har skett samtidigt som verksamheten inom vissa (risk)branscher har fortsatt som vanligt. Andra branscher har påverkats kraftigt av pandemin. Branscher som redan haft en hård konkurrens med låga marginaler har varit särskilt utsatta, vilket kan ha fungerat som en faktor som drivit den osunda konkurrensen ytterligare. Denna påverkan på utsatta branscher, med ytterligare skärpt konkurrens, lyfts fram även i branschsamverkan av parter från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Syfte med lägesbilden

Syftet med denna lägesbild är att:

- ge en uppdaterad bild av problematiken med fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet ur ett myndighetsgemensamt perspektiv
- belysa sårbarheter hos de samverkande myndigheterna som kan möjliggöra eller underlätta fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet
- dra slutsatser och ge rekommendationer om strategiska åtgärdsförslag.

Metod

De slutsatser och rekommendationer baseras på information som genom en enkät hämtats in från de deltagande myndigheterna utifrån deras iakttagelser när det gäller

- trender gällande fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet
- riskbranscher
- organisationsformer som förekommer i samband med fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet
- sårbarheter som påverkar uppdragets genomförande och effektivitet.

Trender gällande brott och företeelser baseras på iakttagelser som myndigheterna beskrivit i enkätsvaren, om inget annat framgår. Iakttagelserna kan till exempel baseras på observationer gjorda vid arbetsplatsbesök eller i utredningar. En svaghet i metoden för insamling är att underlaget inte är statistiskt säkerställt.

Avgränsningar

Lägesbilden beskriver bara det som de samverkande myndigheterna själva har lyft fram och de områden som utgör ett myndighetsgemensamt problem.

Slutsatser

Nedan följer de prioriterade riskbranscherna för 2022 och de rekommendationer som myndigheterna lämnar utifrån årets lägesbild.

Prioriterade riskbranscher för 2022

Diagrammet⁵ visar branscher med högst risk för arbetslivskriminalitet, vilken skada risken kan orsaka och kopplingen mellan risken och branschens storlek. Cirkelnas storlek illustrerar denna skada genom att koppla ihop antal anställda i respektive bransch med myndigheternas riskvärdering. Av diagrammet framgår att bygg är den bransch som bedöms ha störst risk för störst samhällsskada när det gäller arbetslivskriminalitet.

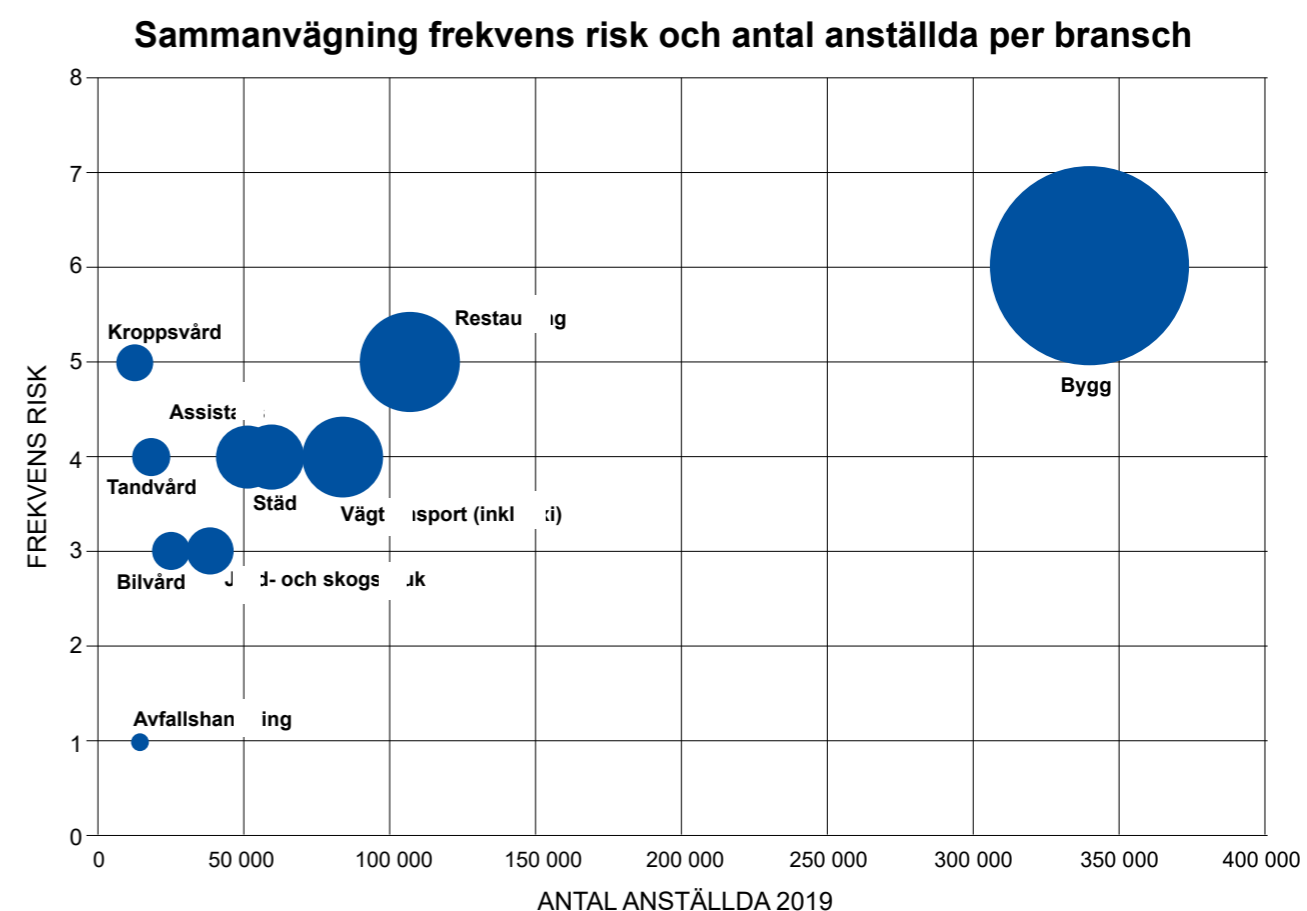


Bild 1. Diagram frekvens risk och antalet anställda per bransch

⁵ Uppgifter om antal anställda är hämtade från SCB. Siffrorna gäller 2019 för att det ska gå att undvika eventuell missvisande effekt av covid-19. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_NV_NV0109_NV0109L/BasfaktaFEEng07/. För branscherna har följande SNI-koder använts: Bygg F, Restaurang 56, Skönhetsvård 96.02, Bilvård 45.2, Städ 81.2, Jord- och skogsbruk A, Vägtransport (inkl. Taxi) 49.4 49.32, Assistans 88.102, Tandvård 86.23, Avfallshantering 38. Frekvens risk beskriver hur många deltagande myndigheter som bedömt att branschen eller området präglas av arbetslivskriminalitet utifrån sin verksamhets perspektiv. Ju högre siffra, desto fler myndigheter har bedömt att branschen är drabbad och värd att prioriteras. Maxvärdering är 8, och högst värdering har byggbranschen.

Utifrån myndigheternas gemensamma riskvärdering är risken för arbetslivskriminalitet som ger samhällsskada störst i följande branscher, sorterade efter fallande risk:

1. Bygg
2. Restaurang
3. Transport
4. Städning
5. Vård, omsorg och sociala tjänster

Myndigheterna behöver fortsätta att göra regionala och lokala kontroller inom de branscher som utifrån regional och lokal kunskap bedöms vara påverkade av arbetslivskriminalitet.

Rekommendationer

Nedan beskrivs vad myndigheterna ser som hinder för en effektiv samverkan respektive vad som förbättrar och effektiviserar samverkan.

- **Sekretessreglerna** utgör ett fortsatt hinder för effektiv samverkan. Reglernas utformning medför att samverkan inte kan uppnå full potential, till exempel genom att urval inte kan baseras på samtliga medverkande myndigheters kunskaper. Därmed finns en överhängande risk för att kontrollverksamheten inte bedrivs effektivt och för att företag inte kontrolleras som har störst risk för arbetslivskriminalitet. En utredning ser över regelverket, och myndigheterna bör lyfta problemet till utredaren.
- **Rättskedjan** behöver stärkas med mer resurser för att kunna omhänderta det ökande antal ärenden som kontrollerna genererar, om antalet arbetsplatskontroller ökar enligt myndigheternas bedömning. Dessa ärenden är ofta komplicerade och kräver fortsatt handläggning och utredning. I dag finns en risk för att företag läggs ned innan kontroller och utredningar är slutförda, samtidigt som företrädarna skapar nya verksamheter.
- **Fler myndigheter** har potential att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet, och de samverkande myndigheterna bör därför fortsätta att bredda verksamheten inom samverkan. Det kan till exempel gälla Transportstyrelsen när det handlar om transportbranschen och kommuner när det handlar om restauranger.
- **Lagen om människoexploatering** och dess genomslag i domstolar behöver följas upp noggrant. Hittills har endast ett ärende om människoexploatering lett till fällande dom. Om lagstiftningen inte får tänkt effekt borde den justeras för att komma åt denna typ av brottslighet. Särskilt med tanke på att brottet

människoexploatering infördes i brottsbalken 2018 för att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete och tiggeri.

- **Information till utländska arbetstagare** om rättigheter och skyldigheter på arbetsmarknaden i Sverige behöver sammanställas på olika språk. Det bör även framgå tydligt vart en utsatt person kan vända sig för stöd och skydd.
- **Ändringar** krävs i Arbetsförmedlingens förordningar för att arbetsgivare som bedöms som olämpliga ska kunna nekas anställningsstöd. Förordningarna ger i dag begränsade rättsliga möjligheter att neka olämpliga och oseriösa arbetsgivare stöd, och vad gäller rättighetsbaserade stöd som nystartsjobb finns inga rättsliga möjligheter alls. Arbetsförmedlingen lämnade i maj 2021 en hemställan till arbetsmarknadsdepartementet om dessa frågor.

Allmänt om fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet handlar till stor del om att man inte följer skyddslagstiftning (t.ex. arbetsmiljölagen), reglerna gällande skatt och bidrag och/eller bestämmelserna i utlänningslagen. Personer som vistas i landet illegalt är sårbara, och många slår inte larm om till exempel dåliga arbetsförhållanden. Dessa personer riskerar att utnyttjas i människoexploatering eller människohandel. Många utsatta personer har därmed inte de ovillkorliga rättigheter och det stöd som de enligt internationella regelverk har rätt till. Även utländska arbetstagare från EU-länder riskerar i vissa fall att utnyttjas, till exempel inom byggbranschen och bärplockning.

Arbetsgivare som bryter mot reglerna gör det ofta inom mer än ett område. De kan exempelvis redovisa för lite skatter och avgifter samtidigt som de bryter mot regler om till exempel arbetsmiljö, brandskydd, bygglov och bidrag såsom anställningsstöd.

Den brottslighet och de felaktigheter som myndigheterna uppmärksammat finns framför allt inom mindre aktiebolag och hos enskilda näringsidkare. Genom att dessa företag verkar i branscher med många entreprenörsled, exempelvis bygg- och städbranschen, kan företagen vara verksamma på större arbetsplatser som är såväl privatfinansierade som offentligt upphandlade. En generell iakttagelse från de flesta av de samverkande myndigheterna är att problemen med arbetslivskriminalitet är starkt knutna till personalintensiv verksamhet där kvalifikationskraven är låga. Många kroppsvårdsverksamheter är inte registrerade som företag, vilket innebär att de inte finns i myndigheternas register. Det är en försvårande omständighet i myndigheternas kontrollverksamhet.

Arbetslivskriminalitet kan generera en stor vinst för kriminella aktörer, och Ekobrottsmyndigheten har genom åren uppmärksammat hur det finansierar den organiserade brottsligheten i allt högre utsträckning. Arbetslivskriminalitet beskrivs av myndigheterna som ett av de större områdena inom grov ekonomisk brottslighet. Konsekvenserna av arbetslivskriminaliteten leder också till hot mot trygghetssystemen.

Fusk, regelöverträdelser och brottslighet som iakttagits beskrivs nedan utifrån följande perspektiv:

- Vad handlar fusk, regelöverträdelserna och brottsligheten om?
- Hur begås fusk, regelöverträdelserna och brotten?
- Vilka sårbarheter underlättar för fusk, regelöverträdelser och brottslighet?

Myndigheterna arbetar primärt med följande tre områden där fusk, regelöverträdelser och brottslighet bedöms få särskilt allvarliga konsekvenser:

- välfärdssystemen
- skattesystemet
- utnyttjandet av arbetskraft.

Beskrivningen utgår ifrån dessa tre områden.

Fusk, regelöverträdelser och brottslighet riktat mot välfärdssystemen

En särskild trend som observerats är bidragsrelaterad brottslighet kopplad till pandemirelaterade ersättningar. Det gäller till exempel för hög sjuklönekostnad och karensersättning. Generellt har myndigheterna uppmärksammat att brott mot utlänningslagen sker i olika former och att det i många fall är en förutsättning för att missbruka olika anställningar eller identiteter som sedan används för att utnyttja välfärdssystemen på olika sätt.

Bidragsbrott, felaktiga utbetalningar och ersättningar

Arbetsförmedlingen ser tendenser på att arbetsgivare lär sig vilka krav som ställs för att få beslut om anställningsstöd och väljer det stöd som är enklast att få. Det gäller till exempel nystartsjobb, eftersom det inte ställs samma krav i de olika förordningar som reglerar stöden. Utifrån samverkan kan vi konstatera att nätverksbaserade företag, släktbaserade nätverk och egenföretagare ofta använder statligt stöd, till exempel anställningsstöd från Arbetsförmedlingen. Det sker bland annat inom byggbranschen och grön näring.

För Försäkringskassan har nya förmåner eller förmåner med ett förändrat regelverk tillkommit som en följd av pandemin, till exempel ersättning för höga sjuklönekostnader och karensersättning. Här har Försäkringskassan funnit en betydligt högre andel felaktiga utbetalningar än snittet för myndighetens förmåner. Försäkringskassan bedömer därför att det finns en ökad risk för fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet kopplad till dessa förmåner. Det kan delvis förklaras med snabba förändringar som inneburit mer automatiserad handläggning och begränsade möjligheter till kontroll före utbetalning. Regeringen har även ställt krav på snabba

utbetalningar av dessa förmåner. Vidare har även summan av förhindrade felaktiga utbetalningar och återkrävda belopp för assistentersättning ökat till över 600 miljoner under år 2020 och 2021 jämfört med ca 200 miljoner 2019.

Systematiska brott inom assistansersättningen bedöms öka⁶. Inom privata vårdbolag och assistansbolag utnyttjas personer med funktionsvariationer och deras anhöriga för assistansbedrägerier. Enligt nuvarande regler finns ingen kontroll av vilka personer som får starta privata vårdbolag.

Felaktig folkbokföring är ett problem som bidrar till svårigheterna med att utreda och upptäcka bidragsbrott.

Brott mot utlänningslagen med skiftande motiv

Vad gäller brott mot utlänningslagen identifieras en rad olika typer av ärenden hos Migrationsverket varje år med koppling till arbetsmarknaden. Det handlar om falska anställningsbevis, falska identitetshandlingar och ”brevlådeföretag” som inte existerar i verkligheten och i stor utsträckning anställer personer som saknar rätt att arbeta i Sverige. Det finns en uppfattning om att kunskapen hos arbetsgivarna om vem som får arbeta i landet eller inte är mycket ojämn eller till och med låg. Det är oklart om det grundar sig i brottsliga avsikter eller okunskap hos arbetsgivarna. Det är dock arbetsgivarens ansvar att skaffa den information som krävs innan hen anställer någon. Som nämnts ovan är brott mot utlänningslagen ofta en förutsättning för större brottsupplägg.

Hur begås fusk, regelöverträdelserna och brottsligheten mot välfärdsystemen?

Migrationsverket bedömer att uppläggen i allt högre utsträckning sker genom olika företagsformer snarare än av individer. Myndigheten bedömer att den internationella brottsligheten är större nu än tidigare.

Även Försäkringskassan ser att aktiebolag - särskilt fåmansbolag med sämre funktioner för intern kontroll, enskilda näringsidkare, föreningar och stiftelser används som brottsverktyg. Dessa blir verktyg för att kunna generera sjukpenninggrundande inkomst (SGI), vilket i sin tur kan leda till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Arbetsförmedlingen belyser att ideella föreningar används som brottsverktyg och att föreningar startas endast i syfte att få anställningsstöd. Organisationsformen innebär svårigheter att genomföra normala kontroller eftersom den inte har samma krav på sig att till exempel registrera befattningshavare och redovisa sin ekonomi.

⁶”Rapport Olle” – strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet 2020-09-23

Vid byggkontroller har myndigheterna uppmärksammat att det tycks bli allt vanligare att det skapats upplägg med många lager av företag för att dölja vem som är byggherre och vem som råder över arbetsplatsen. Erfarenheterna från arbetsplatskontroller är att arbetstagare på dessa byggarbetsplatser försvårar kommunikationen med myndigheterna eller ”gömmar” sig bakom alla de företag som finns på arbetsplatsen, för att det inte ska gå att klargöra ansvarsförhållandena. Den här taktiken bedöms ha ökat och spritt sig över landet. Arbetsmiljöverket kan se att det förekommer att verkliga huvudmän för oseriösa företag inte finns i Sverige utan verkar från andra länder. Vid den här typen av byggen blir det svårare för myndigheterna att delge ansvariga eventuella underrättelser och beslut.

Ekobrottsmyndigheten ser som tidigare, vilket även nämnts i olika lägesbilder, att redan etablerade kriminella inom området fortsätter att sälja brottsupplägg som hela paket till mindre aktörer. Det möjliggör för fler aktörer att genomföra brottsupplägg.

Dölja kopplingar mellan företag och befattningshavare

Arbetsförmedlingen vittnar om att verksamheter flyttas från ett bolag eller organisationsnummer till ett annat i samband med att det finns misstankar om brott och krav på återbetalningar. Ofta sker det med nya befattningshavare för att dölja kopplingar till det tidigare bolaget. Myndigheterna kan konstatera att det förekommer att företagare och ägare går ”in och ur” sina företag för att på så sätt bli återanställda med anställningsstöd.

Överenskommelser för stöd följs inte

Arbetsgivare följer inte överenskommelsen med Arbetsförmedlingen när det gäller förutsättningar för anställningsstöd. Det handlar exempelvis om kontant återbetalning av lön. Arbetsgivaren betalar då ut hela nettolönen elektroniskt för att kunna redovisa transaktioner med utbetalad lön, men tvingar sedan arbetstagaren att betala tillbaka via kontanter eller Swish till privata konton. Det kan även innebära att arbetsgivaren inte betalar ut beslutad lön eller att arbetstagaren får arbeta mindre än vad som överenskommit eller inte alls. I vissa fall handlar det om skenanställningar. På detta vis kan arbetsgivaren hålla en korrekt fasad gentemot myndigheterna men sedan avvika från inlämnade avtal och sänka sina lönekostnader.

Oseriösa ombud i arbetstillstandsprocessen

Migrationsverket har uppmärksammat företag vilkas syfte är att genom falska upplägg bereda personer från tredjeland uppehållstillstånd, både genom arbetstillstånd och anknytning. Myndigheten kan också se tydliga internationella kopplingar till de som sköter rekryteringen utomlands och de som sköter den finansiella delen, som består av betalningarna för tillstånden. Inom arbetet mot organiserad brottslighet upplevs trenden som ökande.

Risken för fusk och regelöverträdelser inom arbetstillståndsprocessen kan nästan uteslutande tillskrivas de mindre aktörerna i företagsvärlden. Små aktiebolag och enskilda firmor står för störst mängd fusk och regelöverträdelser enligt vad Migrationsverket uppmärksammat i sin operativa verksamhet. Inom arbetstillståndsprocessen syftar man ofta på skenanställningar, som Migrationsverket definierar som ett lagenligt anställningserbjudande som konstruerats enbart i syfte att kringgå reglerna i utlänningslagen⁷. Anställningarna kan till exempel syfta till att bereda uppehållstillstånd till en anhörig samtidigt som de används som ett led i bidragsbrott, människoexploatering och människohandel.

Det finns ett stort antal legitima aktörer inom ombudssfären. De har ofta hand om ärenden från de stora bolagen som också är legala. Antalet kriminella aktörer inom ombudssfären tros växa kontinuerligt eftersom deras tjänster och kontakter är mycket efterfrågade. De kriminella ombudens roll var till en början begränsade till juridisk hjälp med hanteringen av ansökningsprocessen. Verksamheten har dock vuxit och omfattar nu flera olika tjänster, till exempel stöd med så kallade skenrekryteringar. Ombuden kan även sköta arbetsgivares annonsering. Det är inte olagligt i sig, men annonseringen görs enbart i syfte att kraven för ansökan om uppehållstillstånd ska vara uppfyllda. Något egentligt rekryteringsbehov finns inte. Ombuden kan ge tips och råd för hur kraven kan kringgå men också påstå att de är anställda hos en viss arbetsgivare utan att arbetsgivaren är medveten om det.

Processen har således snedvridits så att det många gånger inte är behovet av arbetskraft som styr rekryteringen utan efterfrågan på uppehållstillstånd i Sverige. Det är inte ovanligt att oseriösa ombudsbyråer marknadsför utomlands att de kan ”ordna flytt till Sverige”. När de hittat kunder letar de efter en arbetsgivare som inte nödvändigtvis är i behov av arbetskraft men som är villig att medverka i upplägget. Antalet oseriösa aktörer, ombud och arbetsgivare upplevs som ökande. Det finns indikationer på att uppläggen med ombud finansierar den organiserade brottsligheten i Sverige.

Fenomenet med ombud som utlovar anställning eller andra bosättningsmöjligheter i Sverige har också uppmärksammat inom ramen för asylprocessen. I dessa fall har de sökande utlovats arbete samtidigt som de hänvisats till Migrationsverkets kontor för att ansöka om uppehållstillstånd på grund av förföljelse. Ett stort antal av de sökande har börjat arbeta efter en mycket kort tid i Sverige, vilket indikerar att anställningen var planerad före ankomsten. Flera av individerna har kontaktat Migrationsverket och uppgett att de tvingats arbeta under undermåliga förhållanden.

Upplägg för assistansbedrägeri

När det gäller assistansersättning finns problem med systematiska välfärdsbrotts-

upplägg med nära koppling till missbruk av och brott mot utlänningslagen. Uppläggen går ut på att gärningspersonerna ansöker om uppehållstillstånd för en person med omfattande vårdbehov. Syftet är att gärningspersonerna ska få ersättning från bland annat Försäkringskassan på brukarens bekostnad.

I dessa upplägg har Polismyndigheten uppmärksammat att det förekommer vårdbolag som drivs av kriminella. Bolagen bistår med falska intyg för att vårdpersonal med fel utbildning ska kunna komma till Sverige och utföra den aktuella ”vården” inom ramen för bedrägeriet.

Vilka sårbarheter underlättar för fusk, regelöverträdelser och brottslighet mot välfärdssystemen?

En generell sårbarhet som återkommande påtalats av myndigheterna är de olika sekretesshinder som finns mellan myndigheterna. Varje år dräneras välfärds- och trygghetssystemen på många miljarder kronor på grund av fusk, regelöverträdelser och brottslighet som ofta sker via raffinerade upplägg. Bidragssystemen används alltså för att finansiera kriminella grupper och kriminell verksamhet, och de rådande sekretessreglerna bidrar till detta. Nedan beskrivs några av de sårbarheter som möjliggör fortsatt brottslighet mot välfärdssystemen.

Pandemins påverkan

Arbetsförmedlingen har under pandemin inte kunnat göra arbetsplatsbesök eller kontrollbesök⁸ vilket skapar en sårbarhet. Även normalt finns en sårbarhet i att arbetsplatsbesök och kontroller utförs av samma personer som fattar beslut.

Migrationsverket har haft begränsade möjligheter att ha muntliga utredningar på grund av pandemin även under år 2021. Generellt leder bristen på muntliga utredningar till att färre brottsmisstankar och oegentligheter kan utredas, då de inte så lätt utreds skriftligen. Det minskar Migrationsverkets möjligheter att identifiera potentiell brottslighet. Problemet har särskilt lyfts inom arbetstillståndsprocessen där större delen av ansökningsförfarandet har skötts digitalt under 2021. En annan sårbarhet som Arbetsförmedlingen lyfter är att fokus på kontroll ofta har fått stå tillbaka för krav på resultat. Behovet av både regelförändringar och utökad kontroll har identifierats för att begränsa möjligheten att felaktigt nyttja anställningsstöd. Men i stället har politiska uppgörelser gjorts där man har prioriterat att göra det lättare för arbetsgivare att söka och få anställningsstöd, i syfte att få ut fler i arbete.

Rättighetslagar kring vissa anställningsstöd

Om det ska gå att neka anställningsstöd till arbetsgivare som bedöms som olämpliga krävs förändringar av de förordningar som reglerar Arbetsförmedlingens anställningsstöd. Förordningarna ger i dag begränsade rättsliga möjligheter att neka

⁷ Migrationsverket: Rättsutredning om begreppet skenanställning, 2018-04-24. Diarienummer .3.4-2018-18814

⁸ Arbetsplatsbesök, följa upp hur det går för den sökande. Kontrollbesök, vid misstanke om ev oegentligheter.

olämpliga och oseriösa arbetsgivare stöd. Vad gäller rättighetsbaserade stöd, som nystartsjobb, finns inga rättsliga möjligheter alls. Arbetsförmedlingen lämnade därför i maj 2021 en hemställan till arbetsmarknadsdepartementet där de föreslog ändringar i sex förordningar som syftar till att tydliggöra krav på arbetsgivare för att de ska få anställningsstöd. De föreslår också en förändring av personuppgiftsbehandlingen för att utöka möjligheten till kontroll. Fem av förordningarna reglerar anställningsstöden, inklusive förordningen om nystartsjobb. De ändringar som föreslås är att kunna neka stöd till arbetsgivare som är på ekonomiskt obestånd, har näringsförbud, har blivit dömda för brott eller är skyldiga till allvarliga fel i yrkesutövningen och kan antas inte bedriva någon egentlig verksamhet. Företrädaren för arbetsgivaren som tidigare har nekats stöd som företrädare för en annan arbetsgivare, ska också kunna nekas stöd.

Ändringen av personuppgiftsbehandling syftar till att göra det möjligt att kontrollera företrädare och ägare samt eventuellt släktskap mellan arbetssökande och företrädare för arbetsgivaren.

Kontroll av assistansersättning - förutsätter regeländringar

Vid kontroller av misstänkt felaktigt utnyttjande av assistansersättning är Försäkringskassan beroende av att Polismyndigheten genomför spaning, eftersom Försäkringskassan inte har den befogenheten. Försäkringskassan har lämnat in ett antal förslag till regeringen på författningsändringar som bedöms minska risken för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott samt underlätta myndighetssamarbetet. Från och med den 11 november 2021 betalas inte heller assistansersättning ut till personer som anlitar anordnare utan tillstånd.

Delat ansvar mellan myndigheterna

Försäkringskassan betalar ut aktivitetsstöd, men det är Arbetsförmedlingen som beviljar arbetsmarknadspolitiska program som ger individer rätt till aktivitetsstöd. Det delade ansvaret ökar risken för felaktiga utbetalningar.

Hela rättskedjan måste stärkas och handläggningstider kortas

På grund av långa handläggningstider av exempelvis sanktionsavgifter vid Arbetsmiljöverket hinner företag gå i konkurs eller läggas ned innan avgifterna kan krävas in. Det gör det möjligt för arbetsgivare att fuska och begå brott under handläggningstiden. Liknande problem finns hos många av de andra myndigheterna som ingår i samverkan.

Myndigheternas bedömning är att om antalet arbetsplatskontroller ökar, måste hela den åtföljande rättskedjan stärkas för att kunna omhänderta det ökade antalet ärenden som kontrollerna kommer att generera. Ärendena är många gånger komplicerade och kräver fortsatt handläggning och utredning.

Fusk, regelöverträdelser och brottslighet riktat mot skattesystemet

Branscher som ingår i detta samverkansuppdrag är samtliga präglade av problem kopplade till skatteundandragande. Genom att undanhålla inkomster från beskattning kan företagen sänka sina skatteutgifter. I branscher med låga marginaler, som även är personalintensiva, utgör undanhållande av skatt en metod för att minska kostnaderna, vilket i sin tur ger konkurrensfördelar och medför osund konkurrens. Enligt rapporten *Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner*⁹ är de oredovisade inkomsterna från svartarbete 91 miljarder kronor per år, vilket motsvarar 2,3 procent av BNP och 6 procent av de totala arbetsinkomsterna.

Skattebrott, bokföringsbrott och skatteundandragande

Skatteverkets befogenhet att utföra kontrollbesök är ett viktigt verktyg för att upptäcka indikationer om oredovisade löner och intäkter. Som en följd av besöken inleds vid behov revisioner eller skrivbordsutredningar där man ofta hittar oredovisade löner och intäkter. Beroende på nivå och metod kan det röra sig om skatteundandragande, skattebrott eller bokföringsbrott. Riskföretag är ofta verksamhet med svårt spårbara intäkter (kontanter eller Swish), personalintensiva verksamheter och företag utan insyn (mindre företag innebär bland annat en större kontroll över intäktsflöden och mindre insyn, vilket försvårar en effektiv kontroll).

Hur begås fusk, regelöverträdelserna och brottsligheten mot skattesystemet?

Historiskt har en stor del av skatteundandragandet i vissa av dessa branscher (till exempel restauranger, frisörer och övrig skönhetsvård) varit kopplat till kontantbetalningar som undanhållits från beskattning och sedan använts för utbetalning av svarta löner. I branscher där betalning främst sker genom fakturering, krävs andra metoder för att frigöra pengar till svarta löner, till exempel användning av osanna fakturor. Den minskande användningen av kontanter förändrar möjligheterna för företag inom traditionella kontanthandelsbranscher att undanhålla inkomster, vilket kräver att även de behöver byta metod för att undanhålla inkomster från beskattning. Det kan ske genom osanna fakturor, men även genom betalning till privata Swish-konton eller genom att andra digitala betalningar döljs.

Ökning av antalet ansökningar om godkännande för F-skatt från utländska aktörer

Skatteverket har märkt att fler utländska aktörer ansöker om F-skatt sedan de nya reglerna om *Tillfälligt arbete i Sverige (prop 2019/20:190)* trädde i kraft i januari 2021.

⁹ Se <https://www.skatteverket.se/download/18.7eada0316ed67d72826864/1580981237317/Svarta%20arbetsinkomster%20-%20ber%C3%A4kningar%20baserade%20p%C3%A5%20Skatteverkets%20revisioner.pdf> s. 4.

Ökningen kan bero på en feltolkning av reglerna eller på försök från utländska företag att slippa registreras som arbetsgivare och därmed göra skatteavdrag på lön.

Arbetsmiljöverket ser en fortsatt trend av så kallade falska egenföretagare som arbetar i Sverige. Fenomenet är vanligast i byggbranschen. De arbetar de facto som arbetstagare, utan självständighet, med dålig ersättning och under långa arbetsdagar som strider mot eller kan strida mot arbetstidslagen. För att kringgå regelverk tvingas de att skaffa godkännande för F-skatt i syfte att framstå som egenföretagare. Denna trend följer samma mönster som den Skatteverket sett, av att utländska arbetsgivare undviker ansvar.

Väntjänster

Inspektörer vid Arbetsmiljöverket upplever att det är vanligt att de som utför tjänster säger att arbetet sker i privat regi – att det är så kallade väntjänster. Det förekommer inom bland annat byggbranschen och bilvård. Inom bilvård innebär det att de som utför arbete hävdar att de inte arbetar utan är där under sin fritid med sin egen bil. Konsekvensen är att det då inte går att utkräva arbetsgivaransvar för verksamheten, exempelvis för arbetsmiljön.

Vilka sårbarheter underlättar för fusk, regelöverträdelser och brottslighet riktat mot skattesystemet?

Rådande sekretesslagstiftning

Sekretesslagstiftningen hindrar Skatteverket från att bidra fullt ut i myndighetssamverkan om fusk och regelöverträdelser, vilket också lyfts fram i tidigare lägesrapporter¹⁰. Det gäller enkla frågor som att Skatteverket inte kan lämna ut vilken adress ett kassaregister registrerats på (som visar var en verksamhetslokal finns) men också att Skatteverket inte kan delta i urvalet av vilka företag som ska kontrolleras eller i arbetet och diskussionerna efteråt.

Det förstnämnda leder till att många myndigheter kontrollerar fel adress, vilket gör kontrollen ineffektiv. Det sistnämnda kan leda till att företag med högst risk för arbetslivskriminalitet inte kontrolleras, vilket i förlängningen kan leda till att samverkan inte tillför något extra värde. I värsta fall blir kontrollbesöken (främst Skatteverkets) *mindre* effektiva än om de hade utförts i den enskilda myndighetens regi.

För att samverkan ska bli effektiv krävs lättnader i sekretesslagstiftningen som gör att information kan delas i större utsträckning. Regeringen har tillsatt en utredning som ska utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor och bedöma om det finns behov av ändrade regler för att underlätta och effektivisera informationsutbytet och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar¹¹.

Säkerhetsrisker som hinder mot kontroll

Skatteverket och de andra deltagande myndigheterna kan inte göra kontroller i vissa utsatta områden om inte polisen skyddar myndighetens personal. Oftast är det inte den granskade verksamheten som utgör säkerhetsrisken utan området eller omgivningen där den finns. Redan i dag finns företag och personer som inte kontrolleras av denna anledning, och trenden är tilltagande. Det talar i sig för behovet av samverkan.

Pandemins effekt

Skatteverkets möjlighet att vara verksamma på fältet har varit kraftigt begränsade under Coronapandemin. Även i övrigt har utredningsresurserna varit begränsade av att personal arbetat med stödåtgärder.

Individuppgifter och dess regelverk

Sedan 2019 rapporterar arbetsgivare individuppgifter till Skatteverket för den lön de betalar ut. Det vill säga i stället för att rapportera en sammanlagd lönesumma per månad rapporterar de även per anställd. Detta infördes bland annat för att skapa ett bättre underlag för Skatteverkets kontroll. En brist med regelverket är dock att Skatteverket inte kan ändra individuppgifterna. Själva underlaget för arbetsgivaravgifter, det vill säga det totala underlaget, kan omprövas men inte enskilda individuppgifter. Det medför att felaktiga individuppgifter kan finnas kvar och användas för ansökningar om förmåner eller krediter på felaktiga grunder.

¹⁰ Se https://www.av.se/globalassets/filer/nyheter/lagesrapport_2020_det_myndighetsgemensamma_arbetet.pdf och https://www.av.se/globalassets/filer/nyheter/lagesrapport_2019_det_myndighetsgemensamma_arbetet.pdf

¹¹ Se promemoria Fi2021/02442, <https://www.regeringen.se/4a430f/contentassets/965d0888e4054a8da34b-b22e71e4f1de/uppdrag-att-utvardera-mojligheterna-till-informationsutbyte-mellan-myndigheter-kommuner-och-arbetsloshetskassor.pdf>

Fusk, regelöverträdelser och brottslighet med arbetskraft

Utnyttjande av arbetskraft är många gånger det som genererar intäkter för dem som står för arbetslivskriminaliteten. Handel med tillstånd och ombud som hjälper företag att få personer till Sverige bedöms till viss del innefatta människoexploatering eller människohandel. Arbetsmiljön prioriteras bort och människor riskerar sin hälsa och sina liv. Bolag används för att utnyttja människor för egen ekonomisk vinning. Framför allt är det utländsk arbetskraft som drabbas av oskäligt låg lön, alldeles för långa arbetsdagar, dåliga boendeförhållanden och farlig arbetsmiljö. Utnyttjandet har i de flesta fall föregåtts av någon form av otillbörligt medel, till exempel att arbetstagaren vilseletts att flytta till Sverige med löften om uppehållstillstånd och goda arbetsmöjligheter.

Ökad risk för människohandel och människoexploatering

Risken för människohandel och människoexploatering i arbetslivet är fortsatt stor, och trenden ökar. Mörkertalet bedöms också som mycket omfattande. Personer som är offer för människohandel eller människoexploatering har rätt till ett antal ovillkorade stödinsatser enligt internationella regelverk, till exempel Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, som Sverige lyder under. Många utsatta får dock inte tillgång till dessa insatser eftersom de på grund av sin sårbara position inte själva slår larm eller på grund av att de inte identifieras som offer av myndigheterna. Det bidrar i sin tur till att de i lägre grad medverkar i rättsprocesser, vilket försämrar upptäckten. Jämställdhetsmyndigheten bedömer att brottsligheten nästan alltid innefattar internationella kopplingar, och myndigheten har hittills inte upptäckt någon arbetskraftsexploatering av personer med svenskt medborgarskap. Människohandeln och människoexploateringen har tydliga kopplingar till fenomenet med ombud som beskrivits ovan.

Migrationsverket redovisar antalet misstänkta ärenden om människohandel som myndigheten kommer i kontakt med. Det är utsattheten som är i fokus, vilket innebär att siffrorna även omfattar individer som exploaterats utanför Sveriges gränser. Mellan 2017 och 2020 registrerades mellan 150 och 180 ärenden årligen som gällde människohandel för tvångsarbete. Mörkertalet bedöms som mycket omfattande, bland annat mot bakgrund av att Migrationsverket inte har i uppdrag att kontrollera arbetsförhållandena när ärendet inte gäller uppehållstillstånd. Myndigheten nås dock regelbundet av information om utnyttjande av asylsökande, personer som vistas illegalt i Sverige, personer som vistas här på grund av anknytning. Det är också svårt att berätta om regelöverträdelser för den som riskerar sin anställning genom att göra det. Inom brottsområdet människohandel och människoexploatering finns i vissa fall kopplingar till organiserad brottslighet. Det sker genom



Bild 2. Boende på arbetsplats



Bild 3. Kök på arbetsplats

maffialiknande konstellationer men även i mindre nätverk, till exempel så kallade familjenätverk. Inom dessa mindre nätverk kan släktingar eller närstående hämta personer till Sverige från områden i ursprungslandet. Jämställdhetsmyndigheten och Polismyndigheten bedömer att det inom byggbranschen är vanligt att både offer samt gärningspersoner för människoexploatering och människohandel har samma nationalitet. Vanligt förekommande länder är bland annat Estland, Georgien, Lettland, Litauen, Polen, Ukraina och Uzbekistan. Ofta befinner sig de utsatta personerna i en svag ställning gentemot huvudmannen och känner inte till sina rättigheter. Antalet tips från denna grupp är därför få, trots att de själv kan vara utsatta för människoexploatering eller har observerat brottslig verksamhet.

Inom kroppsvårdsbranschen bedöms utnyttjandet öka, framför allt på grund av det är en snabbt växande bransch i Sverige. Migrationsverket, Jämställdhetsmyndigheten och Polismyndigheten ser att det ofta finns kopplingar till Thailand och Vietnam, hos både offer och gärningspersoner i kroppsvårdsverksamheter. Polismyndigheten har även identifierat kopplingar mellan massagesalonger och internationella kriminella aktörer. Arbetstagare utnyttjas också inom gröna näringar, som jord- och skogsbruk, bärplockning och kycklingfarmar. Det är vanligt att personerna som utnyttjas kommer från Bulgarien, Rumänien, Thailand och Ukraina.

Arbetsmiljöverket har upptäckt flera fall där företag utan bygglov har byggt om industrifastigheter till boenden och hyrt ut rum till arbetstagare för oskäliga summor. Det blir en extra inkomstkälla, eftersom arbetsgivaren utöver att använda billig arbetskraft skapar en inkomst genom att hyra ut otillåtna boenden. Upplägget bedöms vara vanligt och är ett exempel på områden där tillsynsansvaret är delat mellan myndigheter, räddningstjänst och kommuner. Inom kroppsvårdsbranschen tvingas utsatta personer också ofta bo i samma lokaler som de utnyttjas. Avvikande anställningsvillkor

Avvikande anställningsvillkor

Även om myndigheterna inte undersöker eller kartlägger lönenivåer eller arbetsrättsliga frågor, får de information om att lönenivåerna ibland är så låga och villkoren så avvikande från normen på svensk arbetsmarknad att ett utnyttjande kan misstänkas.

Kontrollerande myndigheter får information om oacceptabla förhållanden som att

- arbetstagare tvingas bo på arbetsplatsen
- varken semesterersättning, ersättning för obekvämlig arbetstid eller andra ersättningar betalas ut
- anställda arbetar utan eller med mycket låg lön
- allt från sexuella trakasserier till fysiskt och sexuellt våld förekommer på

arbetsplatsen

- hot om utvisning förekommer
- arbetstagare tvingas arbeta utan utbildning och skyddsutrustning och med för tunga redskap under för lång tid etc.

Migrationsverket uppmärksammar även så kallad handel med tillstånd. Det kan till exempel innebära att en arbetsgivare tar betalt för att erbjuda någon en anställning. Den anställda tvingas därefter arbeta av skulden under en längre tid. I andra fall kan det röra sig om en skenanställning där arbetsgivaren tar betalt för att erbjuda en anställning på papperet som ska göra att en person får uppehållstillstånd. Personen ifråga arbetar aldrig dock hos arbetsgivaren. Detta räknas inte som organiserad människosmuggling eftersom personen har uppehållstillstånd. Migrationsverket är positivt till regeringens förslag i SOU 2021:5 om utökad kriminalisering av organiserande av människosmuggling. I den utökade bestämmelsen föreslås att även tillstånd som ordnats med oriktiga uppgifter ska omfattas av kriminaliseringen.

Brister i arbetsmiljön kan leda till olyckor och skador

Det är mycket allvarligt att en god och säker arbetsmiljö prioriteras bort när arbetsgivare vill spara pengar. Arbetsmiljöverket ser till exempel att maskiner som köttbandsågar och degblandare fortfarande används utan skydd, att allvarliga kemiska arbetsmiljörisker förekommer och att fallskydd saknas. Vid kontroller av byggarbetsplatser är det vanligt att samordnare saknar arbetsmiljökunskap eller inte ser till att arbetsmiljöregler följs. Den bristande arbetsmiljön kan i värsta fall resultera i allvarliga olyckor, men den innebär även en risk för arbetsrelaterade sjukdomar.

Felaktig utstationering

Polismyndigheten bedömer att allt fler anställda uppger att de är utstationerade. I första hand gäller det bolag från Polen, men även exempelvis Litauen. Vid kontroll visar det sig att dessa arbetare är från tredjeland och saknar rätt tillstånd och rätt att utnyttja EUs fria rörlighet.

Arbetsmiljöverket har sett att allt fler utstationerade falska egenföretagare arbetar i Sverige inom byggbranschen. De jobbar också allt oftare långa arbetspass som kan bryta mot arbetstidslagen.

Hur sker fusk, regelöverträdelser och brottslighet med arbetskraft?

En gemensam faktor när det gäller arbetskraftsrelaterade brott och felaktigheter är behovet av arbetskraft för att utföra arbete som inte kräver någon utbildning. Det förekommer till exempel i delar av byggbranschen, restaurangbranschen och skogsnäringen och inom skönhetsvård, assistansverksamhet och bilvård. Arbetsgivarna skaffar sig konkurrensfördelar genom att anställa personer utanför Sveriges gränser,

för att sedan bryta mot de avtalade villkor för anställningen som ligger till grund för uppehållstillstånden. Även inhemsk personal med låg anknytning till arbetsmarknaden utnyttjas i detta sammanhang. Det kombineras ofta med att oseriösa aktörer bistår med råd om upplägg som syftar till att skapa skenanställningar eller maximera bidrag och stöd som kan sökas för anställningarna. I samband med det kan oriktiga/falska intyg ordnas för att användas vid handläggning hos de aktuella myndigheterna.

Något som upplevs öka är att arbetstagare får lön utbetald via bankkonto men sedan tvingas betala tillbaka en del av den kontant till arbetsgivaren och på så sätt utnyttjas. På så vis kan arbetsgivaren hålla en korrekt fasad gentemot myndigheterna samtidigt som de bryter ingångna avtal och sänker sina lönekostnader.

Tillvägagångsätt när det gäller människohandel och människoexploatering

Polismyndigheten beskriver hur det finns flera kriminella nätverk som har en gränsöverskridande verksamhet inom brottsområdet människohandel och människoexploatering. Arbetsagenturer i Ukraina och Thailand ordnar till exempel mot betalning arbete i EU åt kvinnor som väl på plats i Sverige i stället tvingas till prostitution. Även Migrationsverket ser att ett vanligt tillvägagångssätt är att brotts-offret utlovas arbete i EU. Men vid ankomsten till Sverige har arbetet och villkoren varit helt andra än vad som utlovats.

Utstationering används för kringgående

Arbetsmiljöverket har uppmärksammat att utstationering används som en täckmantel för att låta arbetstagare arbeta i Sverige trots att anställningen inte uppfyller kriterierna i EU-direktivet. Trenden har visat sig via flera undersökta ärenden, diskussioner i myndighetens internationella myndighetssamarbete samt via tips från andra myndigheter. Brottsligheten är mångfacetterad och består initialt av brott mot utlänningslagen eftersom arbetstagarna inte kommer till Sverige via utsändarlandet, utan direkt från tredjeland. Kravet på bosättning är då inte uppfyllt. Dessa arbetstagares arbetsvillkor uppfyller oftast inte svenska krav. De har en svag ställning och riskerar därför att utnyttjas och exploateras på arbetsmarknaden.

Under sommaren 2021 har Arbetsmiljöverket uppmärksammat svenska företag som tillhandahåller personal från Östeuropa både inom byggbranschen och den gröna näringen, där vissa av företagen har flera hundra anställda. Myndigheten vet inte hur de kommer till Sverige eller hur de rekryteras, men det bedöms finnas en ökad risk för att uppläggen är ett sätt att kringgå olika regelverk eller utnyttja arbetstagarna.

Vilka sårbarheter bidrar till att arbetskraft utnyttjas?

Att låta anställda arbeta långa arbetsdagar som kan bryta mot arbetstidslagen är ett vanligt sätt att utnyttja dem, vilket i förlängningen kan leda till arbetsolyckor. Detta förekommer inom alla branscher. Det finns vissa svårigheter kopplat till tillsyn av arbetstidslagen. Arbetstidslagen kan dessutom avtalas bort genom kollektivavtal som kan ersätta hela eller delar av lagen.

Migrationsverket för inte register över arbetsgivare på ett sätt som gör att medarbetarna kan uppmärksamma tidigare överträdelser på ett enkelt sätt. När myndigheten genomför arbetsgivarkontroller måste handläggaren i viss mån gå tillbaka till tidigare ärenden för att söka efter oegentligheter. Det är också mycket vanligt att Migrationsverket aldrig får reda på brott som rör arbetskraften.

En annan sårbarhet är att arbetsgivare inte registreras på ett systematiskt sätt inom ramen för skyddsprocessen. Myndigheten kan därför inte systematiskt kontrollera hur många asylsökanden som arbetar hos samma arbetsgivare. Kommunerna har ansvar för att kontrollera kroppsvårdssverksamheter som massage- och nagel-salonger. Det krävs ingen utbildning och inget tillstånd för att öppna en kroppsvårdsverksamhet. Det krävs inte heller att den registreras hos kommunen. Det innebär i praktiken att kommunen inte får kännedom om den verksamhet de ska kontrollera. Dessutom finns en osäkerhet om regler för till exempel strippklubbar och massagesalonger som leder till att myndigheter ibland inte ingriper för att kontrollera personalens arbetsförhållanden och arbetstider och om det finns personer som utnyttjas och är offer för människohandel.

En ytterligare sårbarhet är den svenska definitionen av en arbetstagare skiljer sig kraftigt mot EUs. Den svenska definitionen omfattar krav om löner, försäkringar och arbetsvillkor enligt kollektivavtal. I EU-rätten ställs inte samma krav på lön utan det centrala är att det ska röra sig om en faktisk anställning som inte är av allt för ringa omfattning. Personer som bor varaktigt i ett annat EU-land kan få uppehållstillstånd i Sverige som arbetstagare om de uppfyller villkoren enligt EU-rätten. Eftersom kraven på anställningarna är låga enligt den senare definitionen finns det utrymme för oseriösa arbetsgivare att utnyttja situationen och samtidigt snedvrida konkurrensen eftersom det inte finns någon minimilön att förhålla sig till. Gruppen varaktigt bosatta har ökat de senaste åren och Migrationsverket har uppmärksammat att de exploateras och utsätts för brottslighet i relativt hög utsträckning. Brottsligheten är mycket svår att komma åt eller ens polisanmäla mot bakgrund av de låga kraven på anställningarna.

Under 2021 har Migrationsverket uppmärksammat att internationella studenter i Sverige exploateras. Liknande uppgifter har kommit från Jämställdhetsmyndighetens regionkoordinatorer. Internationella studenter får jobba obegränsat under

studietiden. Detta är ovanligt jämfört med andra länder, där rätten till arbete oftast är begränsad till cirka 20 timmar per vecka eller liknande. Kombinerat med låga poängkrav för förlängt uppehållstillstånd, kan det leda till mer fokus på arbete än studier. Studenter får byta till arbetstillstånd efter 30 högskolepoäng. Det kan attrahera studenter som använder studier i första hand för att få tillträde till Sverige. Gruppen har en mycket svag ställning på arbetsmarknaden och utnyttjas framför allt i service- och restaurangbranschen.

I många fall är Polisen inte tillsynsmyndighet och kommer bara i kontakt med exempelvis människoexploatering om det görs en anmälan. Utsatta arbetstagare gör ytterst få anmälningar. Förövarna utnyttjar de utsattas okunskap om svenska förhållanden, och tystnadskulturen är omfattande och komplex. I de fall Polisen får kännedom om misstänkt människoexploatering sker detta ofta vid myndighetsgemensamma kontroller, och då finns goda rutiner för att omhänderta upptäckta problem och brottsoffer.

Branscher med högst risk för arbetslivskriminalitet

Nedan beskrivs de samverkande myndigheternas gemensamma bedömning av vilka branscher som påverkas mest av osund konkurrens i form av arbetslivskriminalitet. Bedömningen är framtagen via en enkät där samtliga myndigheter fick frågan om vilka branscher som är mest utsatta.

Kriterier för bedömning av risk

Vid bedömningen av vilka branscher som ska prioriteras inom ramen för myndighetssamverkan har myndigheterna utgått ifrån de ovan angivna kriterierna, det vill säga:

- Det rör företag¹² inom riskmiljöer.
- Det finns allvarliga¹³ och identifierade problem.
- Det finns misstanke om pågående felaktigheter som, direkt eller indirekt, rör arbetskraften.
- Kontroll och tillsyn genom samverkan ger ett väsentligt¹⁴ mervärde för en eller flera myndigheter.

Branscherna har alltså prioriterats utifrån att en samverkan i kontrollen ger betydligt större värde än om en myndighet hade gjort den själv. Branscher som uppfyller de tre första kriterierna men kan kontrolleras lika bra eller bättre internt hos myndigheten har därför prioriterats lägre.

Identifierade riskbranscher

Följande branscher har identifierats som riskbranscher när det gäller arbetslivskriminalitet.

Byggbranschen

Byggbranschen är personalintensiv och svårkontrollerad, och därför är samverkan viktig för att komma åt arbetslivskriminalitet. Branschen omsätter stora summor

¹²Med företag avses olika organisationsformer som t.ex. aktieföretag, men även föreningar och stiftelser.

¹³”Allvarlig” innebär att konkurrenssituationen påverkas direkt eller indirekt. Exempel på detta kan vara att skyddsregler i arbetsmiljön inte följs som innebär fara för allvarliga skador/liv, att arbetskraft inte redovisas korrekt vad gäller t.ex. arbetstid (jobbar långt utöver vad som är tillåtet) löner (eller löner som är så låga att det indikerar brottslig verksamhet som människoexploatering eller liknande), rapportering till myndigheter. Risk för att arbetskraft utnyttjas eller vistas illegalt i landet.

¹⁴”Väsentligt” innebär att detta arbete/samverkan gör att myndigheten eller annan myndighet kan fatta ett annat eller ett mer underbyggt och bättre beslut än vad som hade varit fallet om myndigheten jobbar utanför myndighetssamverkan.

pengar och är hårt utsatt för skatteundandragande. Byggverksamhet innehåller även många arbetsmiljörisker som ställer höga krav på både arbetsledares och arbetstagares arbetsmiljökunskap och säkerhetsmedvetande.

Det finns även omfattande problem med bidragsbrott inom byggbranschen. Den präglas även av odefinierade arbetsställen som gör det svårt att följa upp verksamheten och överenskommelser om anställningarna följs. Förbokade arbetsplatsbesök innebär att den som kontrollerar kommer till en tillrättalagd verklighet. Därför är oanmälda myndighetens gemensamma kontrollerna ett viktigt verktyg för att motverka arbetslivskriminalitet.

Det finns många oseriösa företag, både på större byggarbetsplatser och kopplade till mindre företag. Underentreprenörer i många led innebär ofta försvårad kontroll, bland annat på grund av det är svårt att ha en dialog med respektive underentreprenörs arbetsgivare. Arbetsgivarna kan dessutom befinna sig i ett annat land, och språkförbistring kan göra det svårt att kommunicera. Utstationering är vanligt i byggbranschen.

Samhället står dessutom inför en stor utmaning i norra Sverige där stora satsningar görs när det gäller utbyggnad av infrastruktur och stora industrier. Myndigheterna behöver, både i ett tidigt skede och löpande, bistå med förutsättningskapande insatser. Detta samtidigt som brottsförebyggande åtgärder och kontroller genomförs.



Bild 4. Skjultoalett för arbetare vid boendet.



Bild 5. Boende i husvagn och toalett i skjul.

Restaurangbranschen

Restaurangbranschen är personalintensiv samtidigt som anställningarna sällan ställer krav på högre utbildning eller kunskaper i svenska. I branschen ofta finns ett stort personalflöde, och det är lätt att sätta folk i arbete direkt eller efter kortare internt utbildning. Med ett stort personalflöde är det lätt att ersätta folk som inte godtar dåliga villkor. Branschen har även historiskt haft stora problem med oredovisade inkomster från kontantförsäljningar.

Utnyttjandet av arbetskraft och bidragsbrottslighet bedöms vara det som genererar mest pengar till arbetsgivaren. Arbetskraften utnyttjas genom att arbeta långa pass, i strid mot arbetstidslagstiftningen, och få låga löner eller vara tvungna att betala tillbaka hela eller delar av lönen. Det förekommer även att anställda bor på arbetsplatsen. Arbetsmiljörättsligt förekommer också brister som kan vara allvarliga. Det förekommer att kriminella nätverk står bakom restaurangverksamhet.

Det är relativt vanligt med tredjelandsmedborgare inom restaurangbranschen. Det innebär tillsammans med de arbetsuppgifter som är vanliga i branschen en ökad risk för att människor utnyttjas och exploateras. Eftersom anställning inte är ett krav för uppehållstillstånd för personer som söker asyl, kontrollerar Migrationsverket inte arbetsvillkor och förhållanden för asylsökande som arbetar i restaurangbranschen. Information om svartarbete, regelöverträdelser, missförhållanden, sexuella trakasserier och skenanställningar inkommer dock regelbundet till Migrationsverket.

För att kontrollera restaurangverksamhet bedöms oanmälda myndighetens gemensamma fältkontroller vara viktiga.

Transportbranschen

Inom transportbranschen (inklusive taxi) bedöms arbetslivskriminalitet vara utbrett. Vanliga problem är brott mot kör- och vilotider samt att man inte följer cabotage-reglerna. Branschen är svår att kontrollera. Det har uppmärksammats att vissa kortare transporter även utförs med lättare lastbilar och andra fordon som inte ägs av företaget utan hyrts vid till exempel bensinstationer. Myndighetens gemensamma kontroller bedöms vara viktiga för att kontrollera dem som medvetet bryter mot lagar och regler. Det är svårt att utföra arbetsplatsbesök vilket försvårar kontrollen, men för att komma tillrätta med problemen behövs kontroller i realtid på fältet.

Taxibranschen tar emot en stor mängd anställningsstöd, främst för nystartsjobb. Arbetsgivarna uppger höga fasta månadslöner, trots att branschen präglas av varierande tjänstgöringsgrad och prestationsbaserade löner.

Det kommer att finnas ett stort behov av transporttjänster i den utveckling och utbyggnad av industrier och infrastruktur som pågår i framför allt Norrbotten och Västerbotten. På samma sätt som myndigheterna behöver vara på plats och ge

signaler om att vi bevakar arbetet i byggbranschen behöver vi även bevaka transportbranschen som bland annat förser byggbranschen med material.

Städbranschen

I städbranschen finns stora problem med skatteundandragande, utnyttjande av utsatta arbetstagare, dåliga anställningsförhållanden med låga löner och långa arbetstider. Det är en bransch med odefinierade arbetsställen, vilket gör det svårt att följa upp verksamheten och om överenskommelser om anställningarna följs. Arbetsplatsbesök måste ofta förbokas, och då kommer den som kontrollerar till en tillrättalagd verksamhet.

Vård, omsorg, sociala tjänster

Vård- och omsorgstjänster omfattar även personlig assistans och boenden med särskild service. Försäkringskassan har utrett assistansbedrägerier i mer än tio år och arbetet har intensifierats under de senaste åren. År 2019 betalades 29,5 miljarder kronor ut i assistansersättning. Som ett resultat av kontrollutredningar återkrävdes 464 miljoner kronor 2020 och 258 polisanmälningar upprättades.

Jord- och skogsbruk

Inom grön näring och bärplockning är anställningsförhållanden i vissa fall oklara. Bärplockare som uppges arbeta självständigt är egentligen anställda. Det finns exempel på minderåriga som arbetar inom bärplockning, i en dålig arbetsmiljö och under för långa arbetspass. Arbetsmiljöverket upplever att det förekommer att arbetstagare inte vill eller vågar tala med myndigheter. Det finns även exempel på oseriösa företag inom svampodling, där arbetsmiljöbrister och bidragsfusk är utbrett. Myndighetsgemensamma kontroller bedöms vara viktiga för att kunna kontrollera dem som medvetet bryter mot lagar och regler.

Kroppsvårdsbranschen

Kroppsvårdsbranschen är en växande bransch. Flera myndigheter har uppmärksammat misstänkt brottslighet på nagelsalonger sedan flera år tillbaka. Det rör sig främst om obetalt arbete för personer som är varaktigt bosatta i andra medlemsstater. Migrationsverket har som regel haft svårt att få kontakt med arbetsgivarna och vid flera tillfällen har uppehållstillstandsprocessen avbrutits på grund av ofullständiga ansökningar. Hot om våld och andra brott har också rapporterats av före detta arbetstagare på olika nagelsalonger. Arbetsmiljöbrister som är allvarliga förekommer. Som exempel kan nämnas produkter med ofullständig förteckning över kemikalieinnehåll samt brister i ventilation. Det största problemet inom branschen bedöms dock handla om arbetsrättsliga frågor och utnyttjande av arbetstagare. Långa arbetstider som kan bryta mot arbetstidslagen, låga löner eller tvångsåterbetalning av löner förekommer. Det är vanligt med anställda med månadslön på papperet, men i realiteten styrs inkomsterna mer av antalet bokningar och hur mycket arbete som utförs. Det finns även dokumenterade problem med skatteundandragande.

Bilvård

Inom bilvård (verkstad och bilrekond etc.) förekommer ett utbrett utnyttjande av anställda och bidragsfusk. Många arbetsgivare kan rätta till eventuella arbetsmiljöbrister, men utnyttjandet av personalen fortgår vilket många gånger rör arbetsrättsliga regler och frågor om arbetstid och lön. Bilvård/bilservice har generellt sett hög omsättning på personal och Migrationsverket har noterat att företagen ofta är nystartade vilket föranleder en fördjupad kontroll vid ansökan om arbetstillstånd. Migrationsverket får regelbundet tips om att asylsökande och personer vars vistelse är illegal utnyttjas på olika biltvättar. Det är vanligt med anställda med månadslön på papperet, men i realiteten styrs inkomsterna mer av antalet bokningar och hur mycket arbete som utförs. Det förekommer att anställda tvingas betala tillbaka delar av lönen kontant.

Avfallshantering

Genom arbetet inom OB-satsningen¹⁵ har det uppmärksamats att det finns stora delar av denna bransch som bör hanteras myndighetsgemensamt genom uppdraget mot arbetslivskriminalitet. Det skulle innebära att myndigheterna kan använda andra verktyg för att nå gemensam framgång. Oklara arbetsförhållanden är ett ökande problem, vilket bör kunna kontrolleras inom ramen för uppdraget.

Avfallshantering kan vara en del i kedjan för en fungerande byggbransch, men även ses som en del i transportbranschen. Detta indikerar att arbetslivskriminalitet även förekommer här.

Utifrån de stora satsningar som görs i norra Sverige avseende utbyggnad av infrastruktur och stora industrier är det viktigt att myndigheterna är närvarande genom kontroller och förebyggande arbete inom alla riskbranscher som kan kopplas till detta. Förutom bygg och transport bör även avfall ses som en sådan bransch.

Det finns ett pågående regeringsuppdrag om att stärka insatserna mot brottslighet inom avfallsområdet (M2021/00438). Det är Naturvårdsverket som samordnar uppdraget, och Polismyndigheten deltar i uppdraget.

¹⁵ Avser samverkansuppdraget mot organiserad brottslighet, se <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/organiserad-brottslighet/myndighetsgemensam-satsning-mot-organiserad-brottslighet/>

Lägesrapport 2021

Arbetsförmedlingen,
Arbetsmiljöverket,
Ekobrottsmyndigheten,
Försäkringskassan,
Jämställdhetsmyndigheten,
Migrationsverket,
Polismyndigheten
och Skatteverket.