

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-11-30

DNR: 3.1.1-2019-1075

RIR 2020:27

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot exploatering av arbetskraft. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Polismyndigheten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Yvonne Thorsén har varit föredragande. Revisionsdirektör Sara Monaco och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Yvonne Thorsén

För kännedom:

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet och Justitiedepartementet
Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket,
Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten.

STATENS INSATSER MOT EXPLOATERING AV ARBETSKRAFT

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	6
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	13
1.5 Rapportens disposition	14
2 Begreppet arbetskraftsexploatering och myndigheternas insatser	15
2.1 Vad är arbetskraftsexploatering?	15
2.2 Var förekommer arbetskraftsexploatering och vilka drabbas?	17
2.3 Hur många är drabbade?	19
2.4 Vad gör myndigheterna?	21
3 Regelverk som ska motverka arbetskraftsexploatering	26
3.1 Bedömningsgrund	26
3.2 Sammanfattande iakttagelser	27
3.3 Regelverk som ska förebygga missförhållanden i arbetslivet	27
3.4 Det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering	35
4 Kontroll av arbetsgivare	38
4.1 Bedömningsgrund	38
4.2 Sammanfattande iakttagelser	39
4.3 Myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet	39
4.4 Polisens inspektioner och tillslag	43
4.5 Utbildning av myndighetsanställda som kan komma i kontakt med utsatta	46
4.6 Parternas möjligheter att bevaka arbetsvillkor	48
5 Information till arbetstagare	51
5.1 Bedömningsgrund	51
5.2 Sammanfattande iakttagelser	52
5.3 Myndigheter som informerar om den svenska arbetsmarknaden	52
6 Skydd och stöd till utsatta	56
6.1 Bedömningsgrund	56
6.2 Sammanfattande iakttagelser	57
6.3 Systemet för det skydd och stöd som erbjuds offer för arbetskraftsexploatering	57
7 Slutsatser och rekommendationer	62
7.1 Regeringen behöver ta ett helhetsgrepp för att motverka arbetskraftsexploatering	62
7.2 Rekommendationer	72
Referenslista	75

Bilaga 1. Termer och begrepp	85
Bilaga 2. Metod	89
Bilaga 3. Riskgrupper för arbetskraftsexploatering	93
Bilaga 4. Parternas övriga uppdrag	101
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 5. Enkät till arbetsmiljöinspektörer – sammanställning av enkätsvar	
Bilaga 6. Enkät till fackförbund inom LO-kollektivet	
Bilaga 7. Översikt av myndigheters information om att arbeta i Sverige	
Bilaga 8. Aktörer som har en roll i stöd- och skyddsprocessen	
Bilaga 9. Beskrivningar av fall av arbetskraftsexploatering	



Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot arbetskraftsexploatering, som är ett allvarligt och ökande samhällsproblem. Granskningen visar att det finns stora brister, främst på grund av att regeringen inte har gett myndigheterna mandat och tydliga uppdrag för att motverka problemet.

Bristerna finns i alla delar av systemet: i regelverk, kontroller, information och stöd till brottsoffer. Framför allt är det utländsk arbetskraft som drabbas och innebär till exempel arbete till oskäligt låg lön, mycket långa arbetsdagar, farlig arbetsmiljö eller dåliga boendeförhållanden. Exploatering av arbetskraft riskerar också att ge följdverkningar genom att företag som erbjuder goda arbetsvillkor slås ut.

Myndigheterna saknar kunskap om vilka som drabbas

Ingen myndighet har överblick över vilka som drabbas av arbetskraftsexploatering och hur många de drabbade är. Utan kunskap är det svårt för regering och myndigheter att utforma insatser som kan motverka problemet. Myndigheterna lyckas inte identifiera särskilt många drabbade och statistiken över hur många som har fått hjälp av myndigheterna är osäker.

Regelverket skyddar inte tillräckligt mot exploatering och få arbetsgivare döms för brott

Det saknas regler som skyddar arbetstagare mot att till exempel få oskälig lön, inkvarteras i ett undermåligt boende eller att sättas i skuld till arbetsgivaren. Dessutom fångar myndigheternas gemensamma kontroller för att upptäcka fusk och brottslighet hos arbetsgivare heller inte upp om de anställda är utsatta för exploatering. Det beror på att myndigheterna inte har i uppgift att kontrollera arbetsvillkor. Men det beror också på att det är oklart vilken myndighet som ansvarar för att agera om de misstänker att någon är utsatt.

Polisen träffar vid sina kontroller av arbetstillstånd på potentiella offer för arbetskraftsexploatering. Men de inleder mycket sällan ärenden om misstänkt exploatering vid inspektionerna. Det är också få arbetsgivare som fälls för brotten människohandel eller människoexploatering efter att ha utnyttjat arbetskraft. Det har bara kommit tre fällande domar de senaste femton åren.

Svårt för utländsk arbetskraft att få information om sina rättigheter och hjälp om de drabbas

Det saknas lättillgänglig information till utländsk arbetskraft om vilka rättigheter arbetstagare har i Sverige. Den information som finns utgår från att det är arbetstagaren som söker information. Det saknas också information om vart man kan vända sig för stöd om man utsätts för arbetskraftsexploatering.

Betänketid är tillfälliga uppehållstillstånd som kan beviljas potentiella offer för att tänka över om de vill medverka i en rättsprocess. Men i dagens system måste en förundersökning vara inledd för att ett potentiellt offer ska ges betänketid. När de utsatta inte får stanna i landet utan att en förundersökning har startat finns en risk att målsägande lämnar landet. Det kan vara en av orsakerna till att så få arbetsgivare fälls för brotten.

Rekommendationer till regeringen

- Ta ett helhetsgrepp för att motverka arbetskraftsexploatering genom att:
 - ge myndigheterna på området tydliga uppdrag och mandat för att kunna genomföra åtgärder mot problemet
 - ta fram en handlingsplan för att samla åtgärderna och möjliggöra uppföljning
 - ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att samordna arbetet.
- Se till att lämpliga myndigheter tar fram:
 - information som är tillgänglig för alla riskgrupper om arbetstagares rättigheter och skyldigheter. Det behöver också finnas information om vart man kan vända sig och hur man kan få hjälp och stöd om man är utsatt för arbetskraftsexploatering
 - en process för skydd och stöd som är anpassad till offer för arbetskraftsexploatering.
- Utred följande områden:
 - hur riskgrupper för arbetskraftsexploatering kan få bättre möjligheter att utkräva en avtalad eller inestående lön
 - hur krav på boendestandard och kostnad kan ställas på arbetsgivare när en anställd erbjuds boende som en del av anställningen
 - om myndigheterna bör utöva tillsyn över arbetsvillkor för utländsk arbetskraft i branscher med ökad risk för arbetskraftsexploatering.

Rekommendation till Polismyndigheten

- Säkerställ att alla som jobbar med arbetsplatsinspektioner får utbildning om arbetskraftsexploatering och att det finns rutiner för hur potentiella offer ska hanteras.

STATENS INSATSER MOT EXPLOATERING AV ARBETSKRAFT

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Varje arbetstagare har rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden, enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.¹ Under senare år har allt fler fall av arbetstagare som har arbetat i Sverige under mycket dåliga förhållanden uppmärksamats. Det kan handla om arbete till låg eller utebliven lön, mycket långa arbetsdagar, farlig arbetsmiljö eller dåliga boendeförhållanden.²

Arbetskraftsexploatering är ett begrepp som brukar användas för att beskriva sådana förhållanden.³ De personer som utsätts för arbetskraftsexploatering har till övervägande del migrerat till Sverige för att arbeta. Personerna kan ha kommit till Sverige som arbetskraftsinvandrare från ett land utanför EU/EES och ha ett arbetstillstånd. De kan också vara utstationerade, det vill säga arbeta åt ett utländskt företag som utför arbete åt ett företag i Sverige. Det kan också handla om personer som arbetar i Sverige trots att de saknar rätt att arbeta eller uppehålla sig här. Några branscher som är överrepresenterade när det handlar om arbetskraftsexploatering är bygg, städ, skönhetsvård, restaurang och bilvård.⁴

Vad är arbetskraftsexploatering?

Arbetskraftsexploatering innebär utnyttjande av arbetskraft genom till exempel mycket låga löner, orimligt långa arbetstider och dålig arbetsmiljö. Den som utnyttjar människor för arbete under mycket dåliga villkor kan dömas för människohandel för tvångsarbete eller människoexploatering för tvångsarbete eller arbete under uppenbart orimliga villkor enligt 4 kap. 1 a och b §§ i brottsbalken (1962:700).

Flera aktörer har kritiserat Sveriges arbete mot människohandel för arbetskraftsexploatering utifrån svagheter när det handlar om att identifiera offer, ge dem skydd och stöd samt att fälla förövarna.⁵

¹ Se artikel 31 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2010/C 83/02.

² Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 20*, 2019; Torp, *Vi skuggorna*, 2019; Länsstyrelsen Stockholm, *Arbetskraftsexploatering och människohandel. Erfarenheter i Sverige och goda exempel från andra länder*, 2017; samt Vogiazides, *Människohandel för tvångsarbete och exploatering av arbetskraft i Sverige: Exempel från restaurang och bärbranscherna*, 2014.

³ Se till exempel Brottsförebyggande rådet, *Arbeta förebyggande mot människohandel för arbetskraftsexploatering och tvångsarbete*, 2017.

⁴ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl., *Lägesrapport 2019. För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*, 2019.

⁵ Council of Europe, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden. Second Evaluation Round, GRETA*, 2018, s. 12, 17–18, 46, 52–54; Prop. 2016/17:93, remissvar från Länsstyrelsen Stockholm, s. 10.

Det finns flera risker med att låta exploatering av arbetskraft breda ut sig i samhället. Exploateringen är skadlig för offrets hälsa och kränker offrets mänskliga rättigheter, men det finns även en påverkan på större delar av arbetsmarknaden om dåliga arbetsvillkor blir ett permanent inslag. Det kan leda till att företag som erbjuder goda arbetsvillkor slås ut på grund av att de inte kan konkurrera med samma låga priser. Inom bland annat bilvård, restaurang och byggbranschen vittnar flera aktörer om att det blir allt svårare att konkurrera för företag som följer regelverket och erbjuder goda anställningsvillkor eftersom fusk och regelbrott är utbredd.⁶

Arbetskraftsexploatering är enligt många bedömare ett problem som ökar i samhället.⁷ Trots det är allmänhetens medvetenhet om arbetskraftsexploatering och människohandel ganska låg i Sverige i jämförelse med andra nordiska länder.⁸ Samtidigt kommer det signaler om att myndigheternas insatser inte kan motverka problemen på ett effektivt sätt. Redan 2008 tog Regeringskansliet fram ett förslag till handlingsplan för att motverka människohandel för arbetskraftsexploatering.⁹ Många av de identifierade bristerna kvarstår idag och flera av de föreslagna åtgärderna har inte implementerats. Det ger Riksrevisionen skäl att granska de statliga insatserna mot arbetskraftsexploatering.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningen besvarar frågan om huruvida regeringen och de ansvariga myndigheterna arbetar på ett effektivt sätt för att motverka arbetskraftsexploatering. För att besvara den övergripande revisionsfrågan ställer vi följande delfrågor:

1. Ger regelverket förutsättningar för att förebygga och motverka att arbetstagare utsätts för arbetskraftsexploatering?
2. Fungerar myndigheternas kontroller för att ingripa mot arbetsgivare som utsätter arbetstagare för arbetskraftsexploatering?
3. Finns det målgruppsanpassad information till utländska arbetstagare om rättigheter och skyldigheter på svensk arbetsmarknad och vart man kan vända sig om man blir utnyttjad?
4. Finns det förutsättningar för att erbjuda skydd och stöd till dem som blivit utsatta för arbetskraftsexploatering?

⁶ Se t.ex. Fair Play Bygg, *Fair Play Bygg – årsrapport 2018, 2019*; och Riksrevisionens enkät till LO-förbunden, april–maj 2020.

⁷ Se t.ex. Regeringskansliet, Socialdepartementet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*, 2018, s. 9; Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 20, 2019 b*, s. 28.

⁸ Länsstyrelsen Stockholm, *Arbetskraftsexploatering och människohandel. Erfarenheter i Sverige och goda exempel från andra länder*, 2017, s. 29; Jämställdhetsmyndigheten, "Samarbete med länder runt Östersjön mot människohandel", hämtad 2020-10-02.

⁹ Ds 2008:7.

Att regeringen och myndigheterna arbetar på ett effektivt sätt mot arbetskraftsexploatering menar vi innebär att det finns ett heltäckande system som fungerar såväl förebyggande som kontrollerande och stödjande.

De myndigheter som står i fokus i granskningen är Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Polismyndigheten. Andra myndigheter som berörs, men i mindre utsträckning, är Skatteverket, Svenska institutet och Åklagarmyndigheten. I kapitel 2 beskriver vi myndigheternas insatser inom de olika områdena.

Det finns flera andra insatser som har potential att motverka att arbetskraft exploateras. Till dessa insatser hör bland annat regelverket för arbetskraftsinvandring¹⁰, Skatteverkets arbete med att motverka skattebrott, Polismyndighetens bekämpning av organiserad brottslighet i samarbete med andra myndigheter¹¹, kommunernas tillsyn inom miljö- och hälsoskydd, villkor för offentlig upphandling med mera. Vi har dock av utrymmesskäl avgränsat bort de ovanstående insatserna. Även internationell samverkan, på EU-nivå och globalt, kan vara en väg att motverka arbetskraftsexploatering, men har inte heller rymts inom ramen för granskningen. Vi berör endast översiktligt rättsväsendets hantering av människohandelsbrott.

Vi granskar endast de statliga insatser mot människoexploatering och människohandel som syftar till att motverka att personer utnyttjas som arbetskraft. Även om multipel exploatering förekommer, det vill säga att personer som exploateras i arbete även utnyttjas i prostitution eller tiggeri, granskar vi inte insatser mot andra former av exploatering. Granskningen är framför allt fokuserad på exploatering av vuxna personer. Insatser som är särskilt riktade mot barn i människohandel eller människoexploatering ingår alltså inte. De år som omfattas i granskningen är framför allt 2018 och 2019.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera våra iakttagelser. Nedan redogör vi för de övergripande bedömningsgrunderna. I varje kapitel finns bedömningsgrunder som är kopplade till varje specifik fråga. Granskningen fokuserar på individens rätt till goda arbetsförhållanden och skydd mot att utsättas för arbetskraftsexploatering. Bedömningsgrunderna utgår därmed från det regelverk som är tänkt att säkerställa att arbetstagare har goda arbetsvillkor och en god arbetsmiljö och som motverkar exploaterande arbetsvillkor och människohandel.

¹⁰ Se Riksrevisionens granskning av systemet för arbetskraftsinvandring: *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?*, 2016.

¹¹ Riksrevisionen har granskat det största samverkansuppdraget mot organiserad brottslighet i rapporten *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning*, 2019.

Sverige har en långtgående skyldighet att motverka arbetskraftsexploatering utifrån de åtaganden vad gäller rätten till goda arbetsvillkor och god arbetsmiljö som finns både på EU-nivå och på nationell nivå, samt i internationella konventioner som regeringen har ratificerat.

Sveriges regering skrev 2000 under det så kallade Palermoprotokollet. Enligt protokollet ska staten förebygga människohandel, straffa förövare och skydda de utsatta.¹²

Sveriges regering skrev 2017 under International Labour Organizations (ILO) tilläggsprotokoll till konventionen (nr 29) om tvångsarbete och riksdagen godkände protokollet i april samma år. I propositionen som föregick beslutet anger regeringen att svenska lagar och regler samt en effektiv brottsbekämpning och därutöver en väl etablerad struktur och samverkan mellan berörda myndigheter gör att Sverige lever upp till ILO-protokollets artiklar om hur tvångsarbete ska motverkas. Riksdagen delade regeringens bedömning att Sverige lever upp till de krav som anges i protokollet.¹³

I Europakonventionen finns ett förbud mot slaveri eller trældom samt mot tvångsarbete eller annat påtvingat arbete.¹⁴ Även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna förbjuder slaveri, människohandel och tvångsarbete samt föreskriver varje arbetstagares rätt till rättvisa arbetsförhållanden.¹⁵ Sverige har skrivit under Europarådets konvention om bekämpande av människohandel¹⁶ och EU-direktivet om förebyggande och bekämpande av människohandel är infört i svensk rätt sedan 2013.¹⁷ EU-direktivet slår bland annat fast att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att brottsoffer får hjälp och stöd före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena. Medlemsstaterna ska också arbeta förebyggande genom bland annat informationskampanjer och utbildning för tjänstemän som kan komma i kontakt med offer och potentiella offer.¹⁸

¹² Annex II, Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn till Förenta nationernas (FN:s) konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, New York den 15 november 2000 (Palermokonventionen).

¹³ Prop. 2016/17:93, bet. 2016/17:AU12, rskr. 2016/17:240.

¹⁴ Se bilagan till lagen (1994:1219) om den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, artikel 4.

¹⁵ Se artikel 5 och 31 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).

¹⁶ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197) 2005. För Sveriges del trädde konventionen i kraft den 1 september 2010.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.

¹⁸ Artikel 11 och 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.

1.4 Metod och genomförande

Vi har granskat statens insatser mot arbetskraftsexploatering genom intervjuer, dokumentstudier och enkäter. Vi har genomfört ett drygt tjugotal intervjuer och haft möten med företrädare för myndigheter, Regeringskansliet, civilsamhälle och andra berörda aktörer. Vi har intervjuat regionkoordinatorer inom socialtjänsten och företrädare för Frälsningsarmén. Genom Frälsningsarmén kunde vi också intervju en person som utsatts för arbetskraftsexploatering i Sverige. Vi har även begärt in skriftligt material och svar på frågor från flera myndigheter, inklusive tre utlandsmyndigheter. Vi har intervjuat och ställt skriftliga frågor till Svenskt Näringsliv.

Vi har genomfört två enkäter. Den första enkäten gick ut till totalt 26 arbetsmiljöinspektörer som Arbetsmiljöverket har identifierat deltar i myndighetsgemensamma kontroller. Svarefrekvensen var 88 procent. Enkäten inklusive svar (exklusive fritextsvar) återfinns i bilaga 5. Den andra enkäten gick till de 14 fackförbunden inom LO-kollektivet (se bilaga 6). 12 förbund besvarade enkäten.

Vi har också tagit del av regelverk och styrdokument såsom myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Vi har gått igenom ett antal utredningar, forskningsrapporter och annan litteratur inom området. En utförligare beskrivning av metod finns i bilaga 2, liksom en sammanfattning av de funktioner vi intervjuat.

En övergripande utmaning som rör alla som arbetar med denna typ av frågor är att mörkertalet av drabbade troligtvis är mycket stort. Det är därmed svårt, för att inte säga omöjligt, att få tillförlitliga uppgifter och statistik rörande omfattningen. En utmaning i vår granskning har varit att särskilja insatser för just arbetskraftsexploatering. Ofta rör myndigheternas statistik, åtgärder och insatser människohandel och människoexploatering för alla ändamål och är inte uppdelad per exploateringsform.

1.4.1 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Yvonne Thorsén (projektledare) och Sara Monaco. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Petra Herzfeld Olsson, professor i arbetsrätt vid juridiska institutionen, Stockholms universitet, och Lars Korsell, docent i kriminologi samt forsknings- och utredningsråd vid Brottsförebyggande rådet.

Företrädare för Regeringskansliet (Justitie- och Arbetsmarknadsdepartementet), Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 går igenom begreppet arbetskraftsexploatering och myndigheternas insatser för att motverka det. Kapitel 3 till och med kapitel 6 innehåller empiri och iakttagelser för respektive delfråga. I kapitel 7 drar vi våra slutsatser och besvarar den övergripande revisionsfrågan om huruvida regeringen och de ansvariga myndigheterna arbetar effektivt för att motverka arbetskraftsexploatering. Kapitlet avslutas med Riksrevisionens rekommendationer till regering och berörda myndigheter. I bilaga 1 finns en tabell med termer och begrepp som kan vara till hjälp i läsningen.

2 Begreppet arbetskraftsexploatering och myndigheternas insatser

I följande kapitel ger vi en bakgrund till begreppet arbetskraftsexploatering och hur det förhåller sig till annan brottslighet i arbetslivet. Vi ger också en översikt över vilka grupper som har en högre risk att drabbas av arbetskraftsexploatering och vilka insatser myndigheterna vidtar mot problemet.

2.1 Vad är arbetskraftsexploatering?

Arbetskraftsexploatering är en del av en bredare kriminalitet som kan förekomma i arbetslivet. I figur 1 visas fem olika typer av kriminalitet i arbetslivet.

Figur 1 Arbetskraftsexploatering som en del av arbetslivskriminaliteten



En och samma arbetsgivare kan exempelvis ägna sig åt både ekonomisk brottslighet, så som till exempel skattefusk, ha arbetskraft utan arbetstillstånd – och därmed bryta mot utlänningslagen – samt exploatera arbetskraft. En bidragande orsak till att det finns arbetskraftsexploatering och andra typer av kriminalitet i arbetslivet är att det finns en marknad för billiga tjänster. Det förekommer initiativ för att öka medvetenheten och kunskapen om vad man ska

tänka på när man anlitar arbetskraft som privatperson eller offentlig sektor. Det ligger dock utanför den här granskningen att närmare granska dessa initiativ.¹⁹

2.1.1 Arbetskraftsexploatering har olika allvarlighetsgrader

Arbetskraftsexploatering är ett samlingsbegrepp som beskriver att en individ utnyttjas av en arbetsgivare och drabbas av olika typer av missförhållanden på arbetsplatsen.²⁰ Enstaka eller mindre missförhållanden på arbetsplatsen klassas inte som arbetskraftsexploatering, utan bristerna behöver vara omfattande. I de allra allvarligaste fallen kan arbetskraftsexploatering innefatta allvarligt utnyttjande eller tvång och betraktas som människohandel för tvångsarbete, tvångsarbete eller till och med slaveri. I triangeln nedan visas en gradering av allvarlighetsgraden av exploatering och utnyttjande av arbetstagare.²¹

Figur 2 Olika grader av arbetskraftsexploatering



¹⁹ Se till exempel Ds 2008:7, s. 199; Ekobrottsmyndigheten, *Checklista Varningssignaler - Oseriösa aktörer*, mars 2020; Ekobrottsmyndigheten, *Risikfaktorer - en vägledning för schysst konkurrens*, årtal okänt; Upphandlingsmyndigheten "Arbetsrättsliga villkor", hämtad 2020-10-14. Se också Sorrentino, *Riktlinjer för att förhindra att migrantarbetare i Östersjöregionen utsätts för utnyttjande rekryteringsmetoder, exploatering och människohandel*, 2014; Polismyndigheten, 2019 b, s. 77.

²⁰ Här ger vi endast en kort beskrivning av vad arbetskraftsexploatering är. För en mer ingående beskrivning, se exempelvis Ylinen, *Uncovering labour trafficking. Investigation tool for law enforcement and checklist for labour inspectors*, 2020; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union States' obligations and victims' rights*, 2015; och European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives*, 2019.

²¹ Triangeln är utformad av Riksrevisionen utifrån svensk lagstiftning, enligt förlaga i European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2015, s. 34.

Sedan 2004 är det straffbart att utnyttja någon genom människohandel för tvångsarbete och 2018 blev det brottsligt att utnyttja människor för människoexploatering för arbete eller tiggeri.²² Med arbetskraftsexploatering menar vi i granskningen de övre tre delarna i triangeln. För de insatser som riktas specifikt mot människohandel och människoexploatering använder vi dessa begrepp.

Människohandel kan ske för många olika ändamål, t.ex. sexuell exploatering, tiggeri eller kriminalitet. Ibland används begreppet *människohandel för alla ändamål* för att ange att alla typer av människohandel omfattas.²³ I granskningen berör vi endast människohandel och människoexploatering som syftar till att utnyttja någon för arbete.

2.2 Var förekommer arbetskraftsexploatering och vilka drabbas?

Kännedomen om arbetskraftsexploatering är relativt låg i Sverige och det finns mycket begränsad kunskap om vilka som drabbas. En orsak till det 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.²⁴ I Polismyndighetens rapporter beskrivs främst de ärenden som har lett till polisanmälan.

Jämställdhetsmyndigheten finansierar ett tvåårigt samarbetsprojekt (Cape) om människohandel för tvångsarbete som bedrivs tillsammans med Östersjöstaternas råds aktionsgrupp mot människohandel. Syftet är bland annat att öka myndigheters kännedom om problemet och stärka relevanta myndigheters kompetens.²⁵ En rapport om varför det är få åtal och domar för människohandel för tvångsarbete och människoexploatering har publicerats inom ramen för projektet.²⁶

²² Se 4 kap. 1 a och b §§ brottsbalken (1962:700). Brottet människoexploatering har sin grund i prop. 2017/18:123, bet 2017/18:juU32, rskr. 2017/18:303.

²³ Med alla ändamål avses utöver exploatering för sexuella ändamål, även avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatta. Se 4 kap 1 a § brottsbalken (1962:700).

²⁴ Se 8 a § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

²⁵ Jämställdhetsmyndigheten, "Samarbete med länder runt Östersjön mot människohandel", hämtad 2020-10-02.

²⁶ Johansson, *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden – en översikt*, 2020.

2.2.1 Branscher med ökad risk för arbetslivskriminalitet

Det finns en relativt samstämmig syn hos myndigheterna på vilka branscher som är riskmiljöer för arbetslivskriminalitet, där arbetskraftsexploatering är en av formerna av kriminalitet. Bygg, städ, hotell och restaurang, handel, skönhet, jord- och skogsbruk, transport, bilverkstad, service, bemanning och personlig assistans, samt vård och omsorg är särskilt utsatta branscher.²⁷

2.2.2 Det finns många riskgrupper för arbetskraftsexploatering

Regelverket för arbetstillstånd är komplext och det finns många olika sätt att komma till Sverige som arbetskraftsinvandrare. EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) listar några faktorer som ökar individens risk att råka ut för allvarigare former av arbetskraftsexploatering. De vanligaste är att personen inte kan språket som talas i landet, har kort utbildning, lever under fattigdom i hemlandet och att personen saknar arbetstillstånd.²⁸ I faktarutan nedan redogör vi kortfattat för några viktiga riskgrupperna för arbetskraftsexploatering. För flera riskgrupper saknas det kunskap om hur många personer som arbetar i Sverige och under vilka villkor de arbetar. Det handlar sannolikt om tiotusentals personer som tillhör grupper där det finns en ökad risk för arbetskraftsexploatering. De olika grupperna kan inte räknas ihop eftersom en person kan tillhöra flera grupper, till exempel både ha arbetstillstånd och vara utstationerad. I bilaga 3 diskuterar vi grupperna ytterligare och hänvisar till den lagstiftning som är aktuell.

Riskgrupper för arbetskraftsexploatering

Arbetskraftsinvandrare från tredjeland med arbetstillstånd

Till gruppen hör dem som kommer från ett land utanför EU/EES och ansöker om arbetstillstånd via Migrationsverket. Under 2019 beviljade Migrationsverket närmare 22 000 personer arbetstillstånd.²⁹

Asylsökande med undantag från kravet på arbetstillstånd

Asylsökande kan få arbeta under tiden asylansökan behandlas om de uppfyller vissa villkor. Under 2019 var det närmare 12 000 personer som var asylsökande och hade undantag från kravet på arbetstillstånd.³⁰

²⁷ Arbetsmiljöverket m.fl., *Lägesrapport 2019. För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och annan brottslighet i arbetslivet*, 2019; Migrationsverket, "Högre krav för arbetstillstånd inom vissa branscher", hämtad 2020-08-20. För 2019 bedömde Polismyndigheten att branscherna bygg, hotell och restaurang, bilverkstad och övrig service var riskbranscher där arbetsplatsinspektioner kan genomföras. Polismyndigheten, *Rapportering till regeringen avseende sanktionsdirektivets för 2019*, 2019 a; mejl från företrädare för Polismyndigheten, 2020-06-14.

²⁸ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union States' obligations and victims' rights*, 2015, s. 45.

²⁹ Mejl från Migrationsverket 2020-11-05.

³⁰ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-09-10.

Tredjelandsmedborgare som har arbetstillstånd i andra EU/EES-länder

Den som kommer från tredjeland men som har bott mer än fem år i ett annat EU-land kan ha rätt att arbeta i Sverige utan att ansöka om arbetstillstånd. 2019 gavs 2 200 uppehållstillstånd för denna grupp.³¹ Det går också att få undantag från kravet på arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare som har bott en kortare tid i det andra EU-landet, om de vanligtvis arbetar i detta land och för företagets räkning tillfälligt ska utföra arbete i Sverige i samband med entreprenad eller liknande. Är vistelsen i Sverige längre än tre månader krävs ett uppehållstillstånd. Det är okänt hur många tredjelandsmedborgare som arbetar i Sverige på dessa grunder.

Utstationerade och utsända

Gruppen utstationerade är personer från EU/EES eller tredjeland som tillfälligt utför arbete åt en verksamhet i Sverige. Under 2019 var det omkring 41 500 personer som var anmälda som utstationerade i Sverige: hälften av dessa arbetade i branscher som Arbetsmiljöverket bedömer vara branscher som har en ökad risk för arbetslivskriminalitet.³² Utsändning är en form av tillfälligt arbete där den utsända, om vissa villkor är uppfyllda, inte omfattas av socialförsäkringen och inte betalar sociala avgifter i Sverige utan i landet som denna är utsänd ifrån. 2018 fanns det närmare 54 000 intyg om utsändning för utländska arbetstagare i Sverige.³³

Utsatta EU/EES-medborgare

Medborgare från EU/EES-länder behöver vanligtvis inget arbetstillstånd för att arbeta i Sverige. Vissa grupper kan ha svårt att försörja sig i Sverige och riskerar att hamna i tiggeri eller arbetskraftsexploatering. Den EU/EES-medborgare som inte kan försörja sig i Sverige kan mista sin rätt att vistas här. Det finns inga säkra uppgifter om hur många utsatta EU/EES-medborgare som vistas i Sverige.

Irreguljära arbetskraftsinvandrare

De personer som arbetar trots att de inte har rätt att visas alternativt att arbeta i Sverige kallas irreguljära arbetskraftsinvandrare. Det finns inga tillförlitliga uppgifter om hur många personer som arbetar i Sverige utan rätt att arbeta eller att vistas här.

2.3 Hur många är drabbade?

Det är svårt att veta hur många som är utsatta för arbetskraftsexploatering eftersom det sker i skymundan. Det finns ingen officiell uppskattning av hur många som är utsatta. Myndigheterna samlar in uppgifter över antalet identifierade offer men det är troligtvis en mycket liten andel av dem som utsätts som ger sig till känna.

³¹ Mejl från Migrationsverket 2020-11-17.

³² Branscherna är bygg, städ, restaurang, skönhet, transport och vård och omsorg. Mejl från företrädare för Arbetsmiljöverket, 2020-09-04.

³³ EU-kommissionen, *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, 2019.

2.3.1 Få fall av arbetskraftsexploatering kommer till myndigheternas kännedom och statistiken är bristfällig

Olika myndigheter samlar in uppgifter om hur många som identifieras som potentiella offer för arbetskraftsexploatering. Tabell 1 visar att relativt få fall av arbetskraftsexploatering kommer till myndigheternas kännedom. Mellan 2018 och 2019 har dock antalet anmälda brott för människoexploatering för tvångsarbete ökat kraftigt. En förklaring till det är att den nya lagstiftningen om människoexploatering infördes 1 juli 2018 och därför bara hade funnits i ett halvår 2018 (se vidare i 3.4.1).

Tabell 1 Antal fall av misstänkt eller konstaterad arbetskraftsexploatering 2018 och 2019, endast personer över 18 år.

Uppgiftslämnare	Typ av statistik	Antal 2018	Antal 2019
Brottsförebyggande rådet	Anmälda brott: människohandel för tvångsarbete	24	42
Brottsförebyggande rådet	Anmälda brott: människoexploatering inklusive grov för tvångsarbete eller arbete under orimliga villkor	3	42
Migrationsverket	Misstanke om otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden	140	179
Jämställdhetsmyndigheten	Potentiellt utsatta offer för arbetskraftsexploatering	16	40

Källa: Brottsförebyggande rådet (statistikdatabas, hämtad 2020-10-20), Migrationsverket ("Stadig ökning av anmälningar om människohandel", hämtad 2020-01-21; "384 rapporterade fall av människohandel 2018", hämtad 2019-01-14), Jämställdhetsmyndigheten (Statistik Misstänkta fall för människohandel i Sverige 2019, vuxna; Statistik Misstänkta fall för människohandel i Sverige 2018 vuxna).

Migrationsverket sticker ut i tabellen med flest registrerade fall – under 2019 registrerade myndigheten 179 fall av misstänkt otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden. I Migrationsverkets statistik över misstänkt människohandel ingår även uppgifter över personer som har blivit utnyttjade i andra länder och av den anledningen kan den inte användas som en uppgift över antalet utsatta i Sverige.³⁴ Jämställdhetsmyndigheten för statistik över personer som har identifierats av regionkoordinatorer eller genom den nationella stödtelefonen, och registrerats som offer eller potentiella offer för människohandel. Statistiken är dock bristfällig eftersom det inte finns samstämmighet i vad som krävs för att registrera ett fall.³⁵ Dessutom kan en och samma person ingå i flera myndigheters statistik. Det går därför inte att med säkerhet säga hur många offer för arbetskraftsexploatering som har fått hjälp av myndigheterna.

³⁴ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-01-14.

³⁵ Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2020-10-02.

2.3.2 Flera aktörer vittnar om ett stort mörkertal

Få fall av arbetskraftsexploatering kommer till myndigheternas kännedom men flera myndighetsrepresentanter bedömer att exploatering av utländsk arbetskraft är vanligt förekommande på arbetsmarknaden i Sverige.³⁶

Arbetsmiljöinspektörer upptäcker ganska ofta utsatta men för ingen statistik

En av tre arbetsmiljöinspektörer som arbetar i branscher med högre risk för arbetslivskriminalitet upptäcker ofta eller ganska ofta personer som kan misstänkas vara utsatta för arbetskraftsexploatering. De övriga två tredjedelarna anger att de vid ett eller ett fåtal tillfällen har gjort samma upptäckt. Arbetsmiljöverket för emellertid ingen statistik över tillfällen då inspektörer misstänker arbetskraftsexploatering.³⁷

Fackförbund möter utsatta

De flesta fackförbunden inom LO-kollektivet bedömer att arbetskraftsexploatering förekommer inom deras avtalsområde. Byggnadsarbetarförbundet bedömer att arbetskraftsexploatering inom byggbranschen numera är så pass omfattande att situationen blivit nästintill ohållbar.³⁸ Även Svenska Målarförbundet, Transportarbetarförbundet och Facket för skogs-, trä- och grafisk bransch (GS) anger att arbetskraftsexploatering är ett stort problem inom hela eller delar av deras avtalsområde. Några förbund upplever emellertid små eller inga problem med arbetskraftsexploatering. Till dessa hör Svenska Pappersindustriarbetareförbundet, IF Metall, Livsmedels- och arbetareförbundet och Musikerförbundet.³⁹

2.4 Vad gör myndigheterna?

Regeringen har inte initierat några insatser som är direkt avsedda att motverka arbetskraftsexploatering. Däremot finns det insatser mot människohandel och människoexploatering som delvis berör arbetskraftsexploatering. Det finns också insatser som syftar till att motverka arbetslivskriminalitet, där arbetskraftsexploatering är en del.

Regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel från 2018 presenterar ett antal åtgärder indelade i åtta insatsområden där bland annat stärkt förebyggande arbete, lagstiftningsåtgärder och starkare skydd och stöd ingår. Störst fokus ligger på åtgärder för att motverka prostitution och människohandel

³⁶ T.ex. vid intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-06; intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2020-10-02; intervju med företrädare för Polismyndighetens människohandelssektion i Stockholm, 2020-01-09.

³⁷ Riksrevisionens enkät till arbetsmiljöinspektörer inom myndighetsgemensam tillsyn, april–maj 2020.

³⁸ Riksrevisionens enkät till LO-förbunden, april–maj 2020. Organisationen Fair play bygg utredde under 2018 tips som rörde uppskattningsvis 600–1 100 byggarbetare som arbetade svart i Stockholm. Tipsen lämnades vidare till myndigheter. Se Fair play byggs årsrapport för 2019.

³⁹ Riksrevisionens enkät till LO-förbunden, april–maj 2020.

för sexuell exploatering. De åtgärder som specifikt rör människohandel för tvångsarbete är bland annat att människoexploatering har införts i brottsbalken och uppdraget kring metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.⁴⁰

2.4.1 Myndigheternas uppdrag och insatser för att motverka arbetskraftsexploatering

Tre myndigheter är i huvudfokus i granskningen: Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten. Migrationsverket är en viktig myndighet i arbetet med att motverka människohandel och har i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.⁴¹ Eftersom vi inte granskar regelverket för arbetskraftsinvandring upptar de emellertid en mindre del i granskningen. I figuren nedan sammanfattar vi myndigheternas roller.

Figur 3 Tre centrala myndigheter i arbetet mot arbetskraftsexploatering

Arbetsmiljöverket	Polismyndigheten	Jämställdhetsmyndigheten
<ul style="list-style-type: none"> • Samordnar metodutveckling för myndighetsgemensamma kontroller • Har tillsyn över arbetsmiljölagen och arbetstidslagen • Ansvarar för frågor om utstationering. 	<ul style="list-style-type: none"> • Är nationell rapportör om människohandel • Genomför arbetsplatsinspektioner • Utreder människohandels- och människoexploateringsärenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Samordnar arbetet mot människohandel • Delfinansier regionkoordinatorer som arbetar mot människohandel • Ansvarar för nationellt metodstödsteam mot människohandel (NMT)

Myndigheternas insatser mot arbetskraftsexploatering kan något förenklat sorteras in under tre processer: kontroller, information till arbetstagare och skydd och stöd till offer. Vi redogör kortfattat för processerna nedan och myndigheternas roller i respektive process.

Myndigheternas roller i de myndighetsgemensamma kontrollerna

I granskningen fokuserar vi på de myndighetsgemensamma kontroller som Arbetsmiljöverket samordnar. I uppdraget från regeringen står att arbetskraftsexploatering är en del av problembilden som kontrollerna ska motverka. I detta uppdrag ska åtta myndigheter⁴² utveckla metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet under åren 2018–2020.⁴³ I kontrollerna deltar framför allt Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Polismyndigheten. Varje myndighet utövar

⁴⁰ Regeringskansliet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*, 2018.

⁴¹ Se 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

⁴² Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket.

⁴³ Prop. 2018/19:1 (utgiftsområde 14), bet. 2018/19:FiU1, rskr. 2018/19:62 samt regeringsbeslut A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM.

tillsyn utifrån den lagstiftning som de har tillsynsansvar för. Hittills har 45 miljoner kronor avsatts för uppdraget.⁴⁴

Arbetsmiljöverket inspekterar om arbetsgivare lever upp till kraven i arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetstidslagen (1982:673). De kontrollerar även om arbetsgivare anmält utstationerade till utstationeringsregistret.⁴⁵

Polismyndigheten kontrollerar om arbetsgivare har anställda som saknar arbetstillstånd eller rätt att vistas i landet. Polisens medverkan är också viktig av säkerhetsskäl för att de övriga medverkande myndigheterna ska kunna kontrollera alla typer av arbetsgivare.⁴⁶ Skatteverket kontrollerar kassasystem, oklara anställningar och oredovisade intäkter. I vissa branscher finns det också krav på personalliggare som Skatteverket kontrollerar.⁴⁷

Jämställdhetsmyndigheten bidrar med metodutveckling och utbildning i frågor som rör människohandel och människoexploatering. De delfinansierar och samordnar även regionkoordinatorer. Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel, som är anställda av socialtjänsten, har rollen att se till brottsofferperspektivet vid inspektionerna. Regionkoordinatorerna kan försöka få kontakt med potentiella brottsoffer och ta reda på om de är utsatta för exploatering eller människohandel. De deltar dock sällan vid inspektionerna på grund av resursbrist.⁴⁸

Migrationsverket kontrollerar framför allt arbetstillstånd och ser om alla villkor för tillstånden är uppfyllda.⁴⁹ De medverkar sällan vid kontrolltillfället utan följer upp ärenden i efterhand. Även Arbetsförmedlingen kan göra efterkontroll av arbetsgivaren i de fall det finns anställda med ekonomiskt stöd, exempelvis lönebidrag eller nystartsjobb.⁵⁰ Ekobrottsmyndigheten bidrar med kunskap och information om den ekonomiska brottsligheten och kända riskbranscher.⁵¹ Försäkringskassan agerar på impulser från de andra myndigheterna om brott mot socialförsäkringen.⁵²

Polisens arbetsplatsinspektioner och arbete mot människohandel

Vi granskar också Polismyndighetens arbetsplatsinspektioner som syftar till att kontrollera om arbetsgivare har anställda utan arbetstillstånd eller som saknar uppehållstillstånd.⁵³ Kopplingen till arbetskraftsexploatering är att de irreguljära

⁴⁴ Se regeringsbeslut A2017/02422/ARM.

⁴⁵ Intervju med företrädare för Arbetsmiljöverket, 2020-09-04.

⁴⁶ Arbetsmiljöverket m.fl., *Lägesrapport 2019. För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och annan brottslighet i arbetslivet*, 2019.

⁴⁷ Skatteverket, "Vad är en personalliggare?", hämtad 2020-10-06.

⁴⁸ Intervjuer med regionkoordinatorer Region Nord, 2020-02-19; Region Syd, 2020-04-21; Region Väst, 2020-04-27; Region Stockholm, 2020-02-13.

⁴⁹ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-09-10.

⁵⁰ Arbetsmiljöverket m.fl., 2019.

⁵¹ Ekobrottsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*, s. 59.

⁵² Försäkringskassan, *Årsredovisning 2019*, s. 147.

⁵³ Se 9 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716). Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2018.

migranter som polisen kan påträffa vid kontrollerna är en riskgrupp för arbetskraftsexploatering. Polismyndigheten gör arbetsplatsinspektioner både i samarbete med andra myndigheter och på egen hand. Polismyndigheten ska också verka i arbetet mot arbetskraftsexploatering genom att redogöra för omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige, och lämna förslag på hur människohandel kan förebyggas och bekämpas.⁵⁴

Arbetet mot människohandel bedrivs på olika sätt i de olika polisregionerna. I fem av sju polisregioner finns särskilda människohandelsgrupper.⁵⁵ I gruppernas arbete ingår att bedriva underrättelsearbete, göra tillslag och bedriva förundersökningar gällande människohandel och människoexploatering.⁵⁶ Under tillslagen kan även regionkoordinatorer delta för att ta hand om brottsoffer som hittas vid tillslaget.⁵⁷

Information till arbetstagare

I granskningen analyserar vi vilken information som finns riktad till utländska arbetstagare. Svenska institutet har sedan 2017 i uppdrag att medverka till att information om olika regelverk och annan relevant information om den svenska arbetsmarknaden finns samlad i ett överskådligt och lättillgängligt digitalt format. Informationen återfinns i webbportalen *Working in Sweden* som nylanserades den 1 augusti 2018. I uppdraget ingår att fortsätta utveckla portalen i samarbete med de sju andra myndigheterna som också har uppdraget.⁵⁸ I en pågående utredning ingår att ta ställning till om det finns ett behov av ytterligare myndighetssamverkan för att bistå arbetskraftsinvandrare inom alla kategorier.⁵⁹ Utöver Svenska institutet och de centrala myndigheterna i granskningen, har vi också kartlagt vilken information andra relevanta myndigheter har som är inriktad på arbetsförhållandena i Sverige, se bilaga 7.

Skydd och stöd till offer för människohandel

Jämställdhetsmyndigheten ska på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling.⁶⁰ I samband med att Jämställdhetsmyndigheten bildades 2018 tog myndigheten

⁵⁴ Se 8 a § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Sedan 1998 finns en nationell rapportör för människohandel i Sverige som är placerad på Polismyndigheten. Den nationella rapportören sammanställer en årlig rapport.

⁵⁵ Telefonintervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa, 2020-08-21.

⁵⁶ Intervju med företrädare för Polismyndighetens människohandelssektion i Stockholm, 2020-01-09.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Regeringsbeslut A2017/01962/ARM, A2017/00185/ARM. De sju myndigheterna är: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Kommerskollegium, Migrationsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. Svenska institutet har fortsatt uppdraget att utveckla webbplatsen i samarbete med de sju myndigheterna. Regeringsbeslut UD2019/04008/FH m.fl.

⁵⁹ Dir. 2020:8. Ett delbetänkande ska redovisas 2021-02-01 och slutbetänkande 2021-11-01.

⁶⁰ Se 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. Länsstyrelsen hade det nationella uppdraget om prostitution och människohandel för sexuella ändamål mellan 2008 och 2017.

över samordningsuppdraget från Länsstyrelsen i Stockholm.⁶¹ Länsstyrelserna har fortsatt i uppdrag att motverka människohandel för sexuella ändamål.⁶²

Som en del av samordningsuppdraget samordnar och delfinansierar⁶³ Jämställdhetsmyndigheten regionkoordinatorer, anställda i socialtjänsten, som stödjer myndigheter och kommuner i att hantera individer som har utsatts för människohandel eller människoexploatering. Totalt finns 11 regionkoordinatorer i 7 regioner.⁶⁴ Jämställdhetsmyndigheten ska också hantera Sveriges bidrag till ett återvändandeprogram för personer som varit utsatta för människohandel och som drivs av FN:s migrationsorgan International Organization for Migration (IOM).⁶⁵

Jämställdhetsmyndigheten ansvarar även för Nationellt Metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT) som består av myndigheter som arbetar mot prostitution och människohandel. NMT:s syfte är att stärka arbetet mot prostitution och människohandel i hela landet samt att utveckla och effektivisera samverkan i arbetet mot människohandel. NMT ger operativt metodstöd till kommuner, myndigheter och frivilligorganisationer, anordnar nätverksmöten och ansvarar för en nationell stödtelefon för yrkesverksamma som kan ge råd eller stöd i ärenden om prostitution och människohandel.⁶⁶

Jämställdhetsmyndighetens *Manual vid misstanke om människohandel – En stöd- och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige*⁶⁷ är Sveriges s.k. *national referral mechanism*. Det innebär att den beskriver den skydd- och stödprocess som offer för människohandel har rätt till i enlighet med de konventioner som Sverige förbundit sig till. Manualen utgår från socialtjänstlagen och beskriver vilka aktörer – myndigheter och andra – som ansvarar för de olika delarna i processen.⁶⁸ Utöver Jämställdhetsmyndigheten, och det nationella metodstödsteam som myndigheten samordnar, har Polismyndigheten, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten och Socialtjänsten uttalade roller i processen.⁶⁹ För en sammanställning av de aktörer som har en roll i stöd- och skyddsprocessen, se bilaga 8.

⁶¹ Regeringskansliet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*, 2018.

⁶² Regeringsbeslut Fi2019/04079/SFÖ m.fl., s. 16.

⁶³ Jämställdhetsmyndigheten finansierar varje regionkoordinator med 300 000 kronor per år. Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2020-10-02.

⁶⁴ Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2020-10-02.

⁶⁵ Regeringskansliet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*, 2018.

⁶⁶ Jämställdhetsmyndigheten m.fl., "Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel", hämtad 2020-05-18.

⁶⁷ Jämställdhetsmyndigheten, 2019.

⁶⁸ Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2019-11-21.

⁶⁹ Jämställdhetsmyndigheten, *Manual vid misstanke om människohandel – En stöd och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige*, 2019.

3 Regelverk som ska motverka arbetskraftsexploatering

I kapitlet besvarar vi frågan om huruvida regelverket ger goda förutsättningar för att förebygga och motverka arbetskraftsexploatering. Den första delen fokuserar på det regelverk som ska förebygga exploatering och den andra på det straffrättsliga skyddet när exploatering väl har konstaterats. Vårt huvudsakliga underlag består av en genomgång av lagstiftningen och förarbeten samt intervjuer och skriftliga frågor till myndigheter.

3.1 Bedömningsgrund

Vi anser att regelverket ger goda förutsättningar för att skydda arbetstagare mot arbetskraftsexploatering om:

- det finns ändamålsenliga regler som kan förebygga att missförhållanden uppstår på arbetsplatser
- det finns ett gott straffrättsligt skydd för att kunna åtala och döma den som utsätter andra för arbetskraftsexploatering.

I propositionen som föregick beslutet att godkänna ILO:s tilläggsprotokoll om tvångsarbete beskriver regeringen statens roll för att motverka tvångsarbete. Staten ska genom regelverk och andra styrmedel säkerställa goda arbetsvillkor och skapa förutsättningar för att arbetsmarknadens parter ska ta ansvar för villkorens närmare utformning i kollektivavtal. Det gäller för alla som arbetar i Sverige, oavsett varifrån de kommer.⁷⁰ I propositionen framgår också att alla former av brottslig verksamhet på arbetsmarknaden, däribland tvångsarbete, är en fråga för rättsväsendet. Men regeringen menar också att det finns ett ansvar för att arbetstagare inte utnyttjas på arbetsmarknaden som delas av andra aktörer. Det är huvudsakligen arbetsmarknadens parter och Arbetsmiljöverket men även Skatteverket och Migrationsverket som ska kunna upptäcka missförhållanden på en arbetsplats.⁷¹

Utifrån regeringens beskrivning tolkar Riksrevisionen det som att det är centralt att det finns lagstiftning som kan förebygga att arbetskraftsexploatering uppstår på arbetsplatserna. Men när exploatering sker på en arbetsplats behöver det finnas tillämplig lagstiftning för att förövare ska kunna lagföras.

⁷⁰ Prop. 2016/17:93, s. 23–24.

⁷¹ Prop. 2016/17:93, s. 12 och 17.

Grupper som löper högre risk för arbetskraftsexploatering har en svag förhandlingsposition gentemot arbetsgivaren. För att dessa grupper ska kunna ha goda arbetsvillkor kan det, enligt Riksrevisionen, i vissa fall krävas ett starkare skydd i regelverket än för andra grupper på arbetsmarknaden.

Enligt regeringen har arbetsmarknadens parter en roll i arbetet mot tvångsarbete. Hur förutsättningarna ser ut för arbetsmarknadens parter att följa upp anställningsvillkoren granskar vi i kapitel 4.

3.2 Sammanfattande iakttagelser

Det finns stora utmaningar med de olika delar av regelverket som ska motverka arbetskraftsexploatering.

- Regelverket ger inte ett tillräckligt skydd mot missförhållanden som kan leda till arbetskraftsexploatering. Det handlar framför allt om missförhållanden som rör lön, boendestandard och att arbetstagare kan hamna i skuld om de betalat arbetsgivaren för sin anställning. Den arbetstagare som kräver bättre villkor av sin arbetsgivare riskerar även utvisning eftersom uppehållstillståndet i vissa fall är knutet till att arbetstagaren behåller sin anställning.
- Det straffrättsliga skyddet har skärpts genom att ett nytt brott, människoexploatering, 2018 fördes in i brottsbalken. Det har dock ännu bara lett till en fällande dom. I dagsläget är det en närmast obefintlig risk att bli straffad för människoexploatering eller människohandel för den arbetsgivare som utnyttjar arbetskraft.

3.3 Regelverk som ska förebygga missförhållanden i arbetslivet

I den nedre delen av triangeln i figur 2 i kapitel 2 visades de problem på arbetsplatsen som utgör grunden för att arbetskraftsexploatering ska kunna uppstå: dåliga arbetsvillkor och dålig arbetsmiljö. För att motverka dålig arbetsmiljö och dåliga arbetsvillkor finns ett regelverk som reglerar villkoren på arbetsmarknaden. Regelverket i kombination med tillsyn kan vara ett sätt att förebygga arbetskraftsexploatering genom att mindre missförhållanden inte tillåts bli allvarliga. Vi undersöker om det finns regler som skyddar arbetstagaren mot att utsättas för följande missförhållanden⁷²:

- låg eller utebliven lön
- lång arbetstid och för lite ledighet
- dålig arbetsmiljö

⁷² Det finns ytterligare missförhållanden som utgör delar av arbetskraftsexploatering, exempelvis att bli diskriminerad, att nekas tillgång till sjukvård, att bli utsatt för hot och våld, att inte få ta del av sociala förmåner såsom sjukförsäkring och pension eller att få sina identitetshandlingar konfiskerade. Se t.ex. FRA, 2015 och FRA, 2019 för en beskrivning av de missförhållanden som kan innebära arbetskraftsexploatering.

- dålig boendestandard
- arbetstagaren sätts i skuld genom att betala för anställningen

Vi fokuserar på dessa sex missförhållandena eftersom de återkommer både hos lagstiftaren och i vittnesmål från personer som utsatts för arbetskraftsexploatering. Dessutom har vi granskat den lagstiftning som avgör risken för utvisning för utländsk arbetskraft. Enligt EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) är den största riskfaktorn för att en individ ska drabbas av arbetskraftsexploatering kopplad till osäkerhet avseende om hen har rätt att vistas i landet eller inte.⁷³

Vi fokuserar särskilt på den lagstiftning som är kopplad till tre av de grupper som löper högre risk för arbetskraftsexploatering: utstationerade, tredjelandsmedborgare med arbetstillstånd och irreguljära arbetskraftsinvandrare.⁷⁴

3.3.1 Svagt skydd för riskgrupper mot låg eller utebliven lön

Det finns ingen lagstadgad minimilön eller någon myndighet som utövar tillsyn över att arbetstagaren får en skälig lön i Sverige. Istället är det tänkt att arbetsmarknadens parter ska avtala om löner i kollektivavtal. Om arbetsgivaren inte har tecknat kollektivavtal finns det ingen gemensam reglering av lön på arbetsplatsen. Lönevillkoren bestäms i så fall i avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.⁷⁵

Särskilda regler om lön eller inkomst för riskgrupper ger litet skydd i praktiken

För den som är *utstationerad* finns ingen särskild lönenivå som automatiskt gäller i Sverige. Den 30 juli 2020 trädde nya regler för utstationering i kraft. De nya reglerna ökar de svenska arbetstagarorganisationernas möjligheter att ställa högre krav på löner och lönetillägg än vad de kunnat tidigare.⁷⁶ Modellen för utstationering i Sverige lägger en stor vikt vid att arbetsvillkor ska regleras i kollektivavtal och att facken följer upp avtalen.⁷⁷

⁷³ FRA, *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives*, 2019, s. 67.

⁷⁴ Det finns särslagstiftning som gäller till exempel för den som bor i sin arbetsgivares hushåll, se lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, och för säsonganställda inom t.ex. jordbruket, se 6 c kap. 1–3 §§ utlänningslagen (2005:716). Villkoren i denna särslagstiftning diskuteras inte i kapitlet av utrymmesskäl.

⁷⁵ Den enda begränsning som finns i fråga om lörens storlek är den om oskäliga avtalsvillkor i 3 kap. 36 § i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. I denna situation kan kollektivavtal spela en roll om villkoren är oklara. Kollektivavtalen kan få betydelse om kollektivavtalets bestämmelser brukar tillämpas på arbetsplatsen eller om det anses utgöra sedvänja i branschen. Se Herzfeld Olsson, "Konsten att inkludera arbetskraftsmigranter i den svenska arbetsrättsliga modellen", 2019.

⁷⁶ Se 15–17 §§ lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare. De nya reglerna innebär bland annat att den lön som de svenska arbetstagarorganisationerna kan kräva i kollektivavtal får vara mer än en minimilön. Den utstationerade kan dessutom få rätt till ersättning för resa, kost och logi.

⁷⁷ I 2018 års utstationeringsutredning framgår att "[d]et sätt på vilket utstationeringsdirektivet har genomförts på i Sverige innebär att det är de fackliga organisationerna som genom att teckna kollektivavtal och utöva tillsyn över att dessa följs i praktiken säkerställer att utstationerade arbetstagare får de rättigheter de ska ha när de utför arbete i Sverige". SOU 2019:25, s. 232.

För *arbetskraftsinvandrare från tredjeland* krävs bland annat att personen erbjuds en lön som är i nivå med svenska kollektivavtal, eller vad som är brukligt inom yrket eller branschen för att personen ska kunna få arbetstillstånd.⁷⁸ Den som söker tillstånd måste också i normalfallet arbeta i den omfattningen att inkomsten kommer upp till minst 13 000 kronor i månaden före skatt.⁷⁹ Det är arbetstagaren som ansöker om arbetstillstånd som ska bevisa att lönen är i nivå med gällande kollektivavtal, eller vad som är brukligt inom yrket eller branschen.⁸⁰ Den lön som anges i anställningserbjudandet är inte bindande för arbetsgivaren att betala ut, utan är just ett erbjudande. Det är upp till den anställda att kräva ut sin lön, vilket då får ske i en civilrättslig process eller med hjälp av ett fackförbund.

För *irreguljära migranter* finns det lagstiftning som ska ge individer rätt att få ut lön för genomfört arbete även om de arbetat utan tillstånd.⁸¹ Lönen eller ersättningen ska motsvara den minimilön som följer av kollektivavtal och ersättningen ska motsvara tre månaders heltidsarbete.⁸² Trots att lagstiftningen har funnits sedan 2013 har den, så vitt Riksrevisionen har kunnat finna, aldrig prövats i domstol. Därmed utgör den i praktiken inte något skydd för den som arbetat i Sverige utan arbetstillstånd.

När arbetsgivaren inte betalar ut lön

Den som har problem med att få ut sin lön ska i första hand vända sig till sitt fackförbund för att få hjälp med att driva in sin lön. Den som inte är fackligt ansluten får själv driva en process mot arbetsgivaren.⁸³ En möjlig väg är också att begära ett betalningsföreläggande via Kronofogden mot sin arbetsgivare.⁸⁴ Det kan dock vara svårt att driva dessa processer för den som saknar kunskap om hur svensk arbetsmarknad fungerar. För att arbetstagaren ska ha ett gott skydd mot en låg eller utebliven lön krävs att hen känner till att det finns fackförbund och att hen vill och kan gå med. I avsnitt 4.6.2 visar vi på svårigheter när det gäller fackens möjlighet att rekrytera utländsk arbetskraft.

⁷⁸ Se 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

⁷⁹ Den erbjudna anställningen ska göra det möjligt för sökanden att kunna försörja sig. Därför får bruttolönen inte heller, t.ex. på grund av deltidsarbete, understiga den gräns som enligt riksnormen berättigar till försörjningsstöd. Migrationsverket har gjort bedömningen att denna försörjningsgräns motsvarar 13 000 kronor i månaden, och Migrationsöverdomstolen har slagit fast att den tolkningen är rimlig och får godtas. Se 6 kap. 2 § första stycket 1–2 utlänningslagen (2005:716) samt MIG 2015:11. Undantag från schablonbeloppet 13 000 kr har gjorts, se MIG 2018:12.

⁸⁰ Se 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716); Migrationsverket, "Vanliga frågor och svar om arbetstillstånd", hämtad 2020-08-26.

⁸¹ Se lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

⁸² Se 5 § lagen (2013:644) om rätt till lag om lön och annan ersättning utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Detta gäller om inte arbetstagaren och utlänningen visar annat. Ett avtalsvillkor som i jämförelse med lagen är till nackdel för utlänningen är utan verkan mot honom eller henne, se 2 § samma lag.

⁸³ Se Herzfeld Olsson, "Konsten att inkludera arbetskraftsmigranter i den svenska arbetsrättsliga modellen", 2019. Mer om detta i avsnitt 4.6.

⁸⁴ Se lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Det finns en speciallagstiftning inom byggbranschen som syftar till att arbetstagare lättare ska kunna få ut sin lön. Lagstiftningen innebär att arbetstagaren kan få ut lön av en huvudentreprenör om underentreprenören inte betalar lön till sin anställda.⁸⁵

3.3.2 Stark lagstiftning men begränsad uppföljning av arbetstid och ledighet

I Sverige är det i huvudsak arbetstidslagen (1982:673), semesterlagen (1977:480) och föräldraledighetslagen (1995:584) som styr ledighet. Arbetstidslagen reglerar frågor om arbetstid och Arbetsmiljöverket har tillsyn över lagen. I kollektivavtal kan parterna göra undantag från hela eller delar av arbetstidslagen.⁸⁶ Arbetsmiljöverket utövar ingen tillsyn över regelverket när arbetsgivaren är kollektivavtalsansluten. Eftersom de flesta arbetsgivare har kollektivavtal innebär det att Arbetsmiljöverket sällan granskar hur mycket arbetstagarna arbetar.⁸⁷

Ingen myndighet har tillsyn över att de anställda får tillräckligt med semester utan det ska följas upp av parterna. Semesterlagen reglerar frågor kring semesterledighet, semesterlön och semesterersättning; vissa undantag kan göras i kollektivavtal.⁸⁸ En arbetsgivare som bryter mot semesterlagen kan bli skyldig att betala skadestånd till arbetstagaren. Tvister om semester avgörs i de flesta fall vid Arbetsdomstolen, om de inte kunnat lösas i förhandling.⁸⁹

Särskild lagstiftning för riskgrupper

Arbetstidslagen och semesterlagen gäller, med vissa undantag⁹⁰, även för *utstationerade arbetstagare*. Men ett svenskt kollektivavtal kan helt eller delvis ersätta den.⁹¹ De svenska bestämmelserna om föräldraledighet gäller i vissa delar även utstationerade.⁹² På samma sätt som för löner ligger ett stort ansvar på arbetstagarorganisationer att följa upp arbetstid och semester.

För *arbetskraftsinvandrare från tredjeland* gäller inga särskilda regler om arbetstid, utan deras förhållanden regleras av arbetstidslagen och semesterlagen. Eftersom arbetstagaren måste tjäna minst 13 000 kronor och kunna leva på sin lön för att få behålla sitt arbetstillstånd behöver denna arbeta tillräckligt mycket för att lönen

⁸⁵ Se lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar.

⁸⁶ Se 3 § arbetstidslagen (1982:673).

⁸⁷ Se 20 § arbetstidslagen (1982:673) och intervju med företrädare för Arbetsmiljöverket, 2020-09-04.

⁸⁸ 2 a § semesterlagen (1977:480).

⁸⁹ Se 32–34 §§ semesterlagen (1977:480).

⁹⁰ Inom vissa monterings- eller installationsarbeten gäller reglerna om semester endast om utstationeringen överstiger åtta dagar. Av 6 § i utstationeringslagen (1999:678) framgår vilka regler i semesterlagen som gäller vid utstationering.

⁹¹ Arbetstidslagen kan ersättas av kollektivavtal i sin helhet medan för semesterlagen gäller det enbart vissa delar av bestämmelsen (se 3 § avtalstidslagen och 2 a § semesterlagen).

⁹² Jfr 6 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare och 1–8 §§ föräldraledighetslagen (1995:584).

ska uppgå till den summan.⁹³ Migrationsverket gör bedömningen att man inte längre har möjlighet att utreda frågan om semester i samband med prövningen av arbetstillståndsärenden, i enlighet med en dom från Migrationsöverdomstolen.⁹⁴ För den enskilda arbetskraftsinvandrararen innebär detta att det inte finns någon risk att bli av med arbetstillståndet på grund av för lite semester. Men det innebär också att arbetsgivare som ger sin anställda för lite semester inte förlorar möjligheten att fortsätta anställa nya arbetskraftsinvandrare.⁹⁵

3.3.3 Stark lagstiftning och omfattande uppföljning av arbetsmiljön

De regler som ska värna om en god arbetsmiljö är samlade i arbetsmiljölagen (1977:1160) och tillhörande föreskrifter och kraven gäller alla som arbetar i Sverige. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över regelverket.

Under 2019 genomförde Arbetsmiljöverket närmare 30 000 inspektioner varav 1 800 inom den myndighetsgemensamma tillsynen, som särskilt riktas mot företag som kan misstänkas ägna sig åt arbetslivskriminalitet (se avsnitt 4.3).⁹⁶ De flesta reglerna på arbetsmiljöområdet är förenade med en sanktionsavgift. Det innebär att Arbetsmiljöverket kan förelägga arbetsgivaren att betala en sanktionsavgift för brott mot regelverket. Förvaltningsdomstolen prövar frågan om sanktionsavgift om arbetsgivaren har invändningar mot föreläggandet eller inte svarar på föreläggandet.⁹⁷ Om en arbetstagare skadas eller förolyckas i arbetet kan arbetsgivaren dömas för arbetsmiljöbrott.⁹⁸ Ett företag kan också bli ålagt att betala företagsbot.⁹⁹ Det högsta beloppet på företagsboten har nyligen höjts till 500 miljoner kronor.¹⁰⁰ Regeringen har uttalat att den höjda företagsboten är ett sätt att agera mot företag som utnyttjar människor och snedvrider konkurrensen.¹⁰¹

⁹³ Se 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716); Migrationsverket, "Krav för arbetstillstånd", hämtad 2020-10-03.

⁹⁴ Domen Migrationsverket hänvisar till är MIG 2019:15. Migrationsverket har endast möjlighet att utreda frågan om semester om det finns indikationer i ärendet på att sökanden inte kommer att kunna få lagstadgad semester i framtiden. Dessa indikationer kommer dock sällan framgå eftersom myndigheten inte har möjlighet att kontrollera semestervillkoren vid tidigare tillstånd med anledning av domen från Migrationsöverdomstolen. Mejl från Migrationsverket, 2020-11-05.

⁹⁵ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-09-10.

⁹⁶ Arbetsmiljöverket, *Årsredovisning för 2019*.

⁹⁷ Se 8 kap. 5–8 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁹⁸ Se 3 kap. 7–10 §§ brottsbalken (1962:700). Arbetsmiljöbrott kan utdömas för den arbetsgivare som inte uppfyller vad som i enlighet med arbetsmiljölagen åligger denna för att förebygga ohälsa eller olycksfall och därigenom vållar någon annans död, kroppsskada eller sjukdom.

⁹⁹ Se 36 kap. 7–10 § brottsbalken (1962:700).

¹⁰⁰ Jfr. 36 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken (1962:700).

¹⁰¹ Regeringen, "Skurkföretag har ingen plats på svensk arbetsmarknad", 2019-12-18.

3.3.4 Svagt skydd mot dålig boendestandard

Myndigheterna upptäcker ibland att arbetstagare bor på arbetsplatsen eller i närliggande, undermåliga byggnader.¹⁰² Vanligtvis kontaktar myndigheterna räddningstjänsten och kommunen eller informerar hyresvärderna om att det bor personer i en byggnad som inte är avsedd för boende.¹⁰³ Därefter avhyses de som bor i lokalen. Det kan leda till att arbetstagaren blir bostadslös.

Polisen använder ibland lagen om hotell- och pensionatsrörelse (1966:742) för att förbjuda personer att inkvartera ett stort antal arbetstagare under undermåliga förhållanden.¹⁰⁴

Det finns ingen lagstiftning som specifikt reglerar vilken standard på boende arbetsgivaren ska erbjuda, eller vilka kostnader hen får ta ut för boendet. Det finns däremot mer generell lagstiftning som kan användas för att reglera om arbetsgivaren tar ut en orimligt hög kostnad för boendet.¹⁰⁵ Ingen myndighet har ansvar för att kontrollera boendevillkoren för de anställda.

Särskild lagstiftning för säsonganställda och utstationerade

För att en säsonganställd inom till exempel jordbruk eller skogsbruk ska beviljas arbetstillstånd finns utförliga krav på vilken boendestandard arbetsgivaren ska erbjuda den säsonganställda.¹⁰⁶ Det sker emellertid ingen uppföljning av standarden på boendet. Migrationsverket kan dock inleda en kontroll om de får tips om att anställda bor under dåliga villkor. Den säsonganställda riskerar att bli av med arbetstillståndet och bli utvisad om det framkommer att boendestandarden inte följer lagkraven.¹⁰⁷ Om arbetsgivaren lämnat oriktiga uppgifter om boendeförhållandena kan denna dömas för osann försäkran.¹⁰⁸

Utstationerade arbetstagare ska garanteras samma villkor för inkvartering som övriga arbetstagare enligt EU:s utstationeringsdirektiv.¹⁰⁹ Eftersom det inte finns några krav på villkor för inkvartering i svensk lag har regleringen lagts på parterna.¹¹⁰

¹⁰² För exempel, se bilaga 9.

¹⁰³ Intervju med företrädare för Arbetsmiljöverket, 2019-10-28.

¹⁰⁴ Telefonintervju med företrädare för gränspolisen, 2020-06-10. Enligt lagen krävs det tillstånd från Polismyndigheten för att ha en hotell- eller pensionatsrörelse som är avsedd att samtidigt ta emot minst nio gäster eller som omfattar minst fem gästrum. Se 2 § lagen om hotell- och pensionatsrörelse (1966:742).

¹⁰⁵ Av 12 kap. 55 § i jordabalken (1970:994) framgår att hyran ska vara skäligen.

¹⁰⁶ Se 6 c kap. 3 § utlänningslagen (2005:716).

¹⁰⁷ Jfr. 6 c kap. 2 § 4 utlänningslagen (2005:716). Att låg boendestandard kan leda till att arbetstillståndet återkallas och arbetstagaren utvisas har bekräftats i mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-09-10.

¹⁰⁸ En arbetsgivare som hyr ut eller förmedlar en bostad till en säsongarbetare ska lämna uppgifter om boendets standard på heder och samvete (5 c kap. 5 § utlänningsförordningen). Om uppgiften är osann kan arbetsgivaren dömas enligt 15 kap. 10 § brottsbalken (1962:700).

¹⁰⁹ Krav på inkvartering i punkten h i artikel 3.1 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

¹¹⁰ Se diskussion om detta i SOU 2019:25, s. 92.

Arbetsagarorganisationer har rätt att vidta stridsåtgärder mot arbetsgivare som inte ingått kollektivavtal, bland annat på punkten villkor om inkvartering.¹¹¹ Krav på boendestandard behöver dock finnas inskrivet i kollektivavtalet för att detta ska ha någon betydelse för den utstationerades boendestandard.¹¹²

3.3.5 Inget förbud mot att ta betalt för en anställning eller kräva tillbaka lön från arbetstagaren

Polisen uppger att utländska arbetare i flera fall har betalat för att arbetsgivaren skulle erbjuda dem arbete i Sverige. Betalningen för dessa arbetserbjudanden eller arbetstillstånd kan göras på olika sätt. En del arbetstagare betalar en kontant summa till arbetsgivaren, medan andra får återbetala sin arbetsgivaravgift till arbetsgivaren.¹¹³ Att arbetsgivare tar betalt för en anställning är inte uttryckligen förbjudet i svensk lag.¹¹⁴ Förekomsten av handel med uppehållstillstånd för arbete kartläggs i en pågående utredning. Utredningen ska också överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas.¹¹⁵

Det förekommer även uppgifter om att arbetstagare löpande tvingas betala tillbaka lön till sina arbetsgivare. Arbetsgivare betalar i dessa fall ut en avtalsenlig lön till arbetstagarens konto men kräver sedan tillbaka en del av summan. På så sätt ser verksamheten legal ut på pappret.¹¹⁶ Det finns ingen lagstiftning som uttryckligen förbjuder arbetsgivaren från att kräva tillbaka lön.¹¹⁷

3.3.6 Risk för av- eller utvisning för den som kräver bättre arbetsvillkor

Många som har migrerat till Sverige är ovilliga att lämna landet på grund av en svår ekonomisk situation i hemlandet. Personen kan därför acceptera exploaterande arbetsvillkor så länge som hen får stanna i landet.

¹¹¹ Se 15–16 §§ lagen om utstationering av arbetstagare (1999:678).

¹¹² Se SOU 2019:25, s. 90–92. Där beskrivs att några arbetsagarorganisationer ställer krav på inkvartering i kollektivavtal.

¹¹³ Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 20*, 2019, s. 30.

¹¹⁴ Det finns en lag som förbjuder den som bedriver arbetsförmedling att begära, avtala om eller ta emot ersättning av arbetssökande för att erbjuda eller anvisa dem arbete. Se 6 § lagen om privat arbetsförmedling (1993:440). Lagen omfattar den som bedriver arbetsförmedling och inte arbetsgivare.

¹¹⁵ Dir 2020:8.

¹¹⁶ Se exempel i bilaga 9.

¹¹⁷ Det finns däremot lagstiftning som reglerar hur arbetsgivaren får göra avdrag på fordran på lön eller annan ersättning på grund av anställningen (lönefordran), se lagen om arbetsgivares kvittningsrätt (1970:215).

Risk för av- eller utvisning för irreguljära arbetskraftsinvandrare och arbetskraftsinvandrare från tredjeland

Den *irreguljära arbetskraftsinvandraren* saknar rätt att vistas och arbeta i landet. Sannolikheten att hen ska vända sig till myndigheter för att söka hjälp är mycket låg eftersom personen då riskerar av- eller utvisning.¹¹⁸ Det är olagligt för arbetsgivare att ha anställda som saknar arbetstillstånd och det kan straffas med böter, särskild avgift eller fängelse.¹¹⁹ Det är även olagligt för en anställd att arbeta i Sverige utan arbetstillstånd.¹²⁰

Även *arbetskraftsinvandrare från tredjeland* med arbetstillstånd kan undvika att söka hjälp för att förbättra sina arbetsvillkor på grund av att deras arbetstillstånd är knutet till en arbetsgivare under de två första åren. En arbetskraftsinvandrare som blir av med jobbet har tre månader på sig att hitta ett nytt arbete innan arbetstillståndet återkallas.¹²¹ I SOU 2016:91 bedöms att risken att få sitt arbetstillstånd återkallat är en viktig faktor som gör att en del arbetskraftsinvandrare inte berättar om missbruk och utnyttjande.¹²²

Arbetskraftsinvandrades beroende av arbetsgivaren för att få stanna i landet, och den utsatthet det kan medföra för den enskilde, har uppmärksammats av regering och riksdag och utmynnat i utredningar och direktiv på senare tid. I februari 2018 kom en promemoria med förslag att arbetskraftsinvandrare inte ska drabbas på ett orimligt vis på grund av att arbetsgivare begått mindre fel gällande arbetstillståndet.¹²³ I en nyligen tillsatt utredning ska utredaren ta ställning till om det ska införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla förändringar i anställningsvillkoren för arbetskraftsinvandraren.¹²⁴ Efter riksdagens tillkännagivande ska utredaren även överväga ”en utökad möjlighet att döma ut företagsbot gentemot arbetsgivaren i de fall det har förekommit fel och att företagsbot ska kunna ersätta ett beslut om utvisning av arbetstagaren som sanktion”.¹²⁵

¹¹⁸ Se 8 kap. 2 § 2 utlänningslagen (2005:716).

¹¹⁹ Se 20 kap. 5 12–14 §§ utlänningslagen (2005:716).

¹²⁰ Se 20 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716).

¹²¹ Se 7 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716).

¹²² SOU 2016:91.

¹²³ Ds 2018:7. Utredningen föreslår bl.a. att en arbetskraftsinvandrare som har fått sitt uppehållstillstånd återkallat ska kunna få rätt till ersättning om återkallelsen beror på arbetsgivarens misstag. Vidare föreslås att arbetskraftsinvandrare ska kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att kunna driva en tvist om ersättning mot arbetsgivaren. Utredningen övervägde även en möjlighet att införa sanktioner mot arbetsgivare som inte lever upp till utlänningslagens krav på arbetsvillkor. Dessa förslag har inte implementerats vid tidpunkten för vår granskning. I Dir. 2020:8 anges att promemorians förslag ännu inte har ”lett till lagstiftning men bör beaktas i samband med övervägandena om en straffsanktionerad anmälningskyldighet” (s. 15).

¹²⁴ Dir. 2020:8, s. 15.

¹²⁵ Bet. 2019/20:SfU25; Dir. 2020:69, s. 2.

3.4 Det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering

De översta tre delarna i triangeln i figur 2 i kapitel 2 visar den allvarligare typen av arbetskraftsexploatering. Förbud mot slaveri och tvångsarbete finns i Europakonventionen som också gäller som svensk lag.¹²⁶ Sedan 2004 är det straffbart att utnyttja någon genom människohandel för tvångsarbete och 2018 blev det brottsligt att utnyttja människor för människoexploatering för arbete eller tiggeri.¹²⁷ Straffen för människohandel för tvångsarbete och människoexploatering är höga. Straffskalan för människohandel är exempelvis fängelse i lägst två och högst tio år.¹²⁸

Människoexploateringsbrottet omfattar två former av exploatering i arbete; *tvångsarbete* samt *arbete under uppenbart orimliga villkor*. Propositionen som föregick lagen beskriver mer detaljerat vilka situationer som avses:

Utdrag ur prop. 2017/18:123 (s. 60) som ligger till grund för införandet av brottet människoexploatering

Med **tvångsarbete** avses varje arbete eller tjänst som med hot om något slags straff krävs av en person och som han eller hon inte frivilligt har erbjudit sig att utföra (jfr ILO:s konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete). Alla slags arbeten eller tjänster omfattas, utan begränsning till anställningsförhållanden eller legala arbeten. Hot om något slags straff kan innefatta såväl fysiska straff som psykologiska, ekonomiska eller andra slags straff. Ett hot kan t.ex. avse fysiskt våld eller frihetsberövande. Det kan också avse hot om att anmäla en illegal arbetstagare till en myndighet, eller hot om utebliven lön vid vägran att arbeta övertid. Kravet på ofrivillighet tar sikte på en begränsning av någons valfrihet. OFrivilligheten kan antingen föreligga från början av införandet av arbetet eller inträda i ett senare skede. Det innebär t.ex. att åtgärder som hindrar en arbetstagare från att lämna sitt arbete också kan innebära att tvångsarbete föreligger, även om arbetstagaren inledningsvis på ett frivilligt sätt har samtyckt till anställningsförhållandet.

Med **arbete under uppenbart orimliga villkor** avses arbete eller tjänst under villkor – såväl faktiska arbetsförhållanden som andra villkor – som är så dåliga att de vid en objektiv helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande och negativt sätt skiljer sig från vad som får anses acceptabelt på arbetsmarknaden. Det uppställs därmed ett högt krav för att exploatering i arbete under uppenbart orimliga villkor ska anses föreligga.

Exempel på exploatering i arbete under uppenbart orimliga villkor kan vara att en person får arbeta för en synnerligen låg lön eller oavlönat, eller under orimligt långa arbetsdagar. Andra exempel kan vara att den anställde utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker i arbetet eller att arbetsgivaren i samband med arbetet tar ut orimligt hög ersättning för en resa till Sverige eller för mat eller boende, som sedan dras av från inarbetad lön. Huruvida det rör sig om arbete under uppenbart orimliga villkor får dock alltid avgöras efter en objektiv helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

¹²⁶ Se bilagan till lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, artikel 4.

¹²⁷ Se 4 kap. 1 a och b §§ brottsbalken (1962:700). Brottet människoexploatering har sin grund i prop. 2017/18:123, bet 2017/18:juU32, rskr. 2017/18:303.

¹²⁸ Om brottet bedöms vara av normalgraden döms den åtalade till fängelse i högst fyra år. Är brottet att anses som grovt döms den åtalade för grov människoexploatering till fängelse i lägst två år och högst tio år. 4 kap. 1 b § brottsbalken (1962:700).

Straffbestämmelsen om människohandel lyder: ”Den som genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ, rekryterar, transporterar, överför, inhysar eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel”.¹²⁹

Det är syftet med handelsåtgärden (rekrytering, transport, överföring eller inhysning) som är avgörande, någon faktisk exploatering behöver inte ha ägt rum för att brottet ska anses vara fullbordat. Den största skillnaden mellan brottet människoexploatering och brottet människohandel är att människoexploatering kan användas när någon handelsåtgärd inte har förekommit eller går att bevisa.¹³⁰

3.4.1 Endast tre fällande domar

Sedan 2004 har två fall resulterat i fällande domar för brottet människohandel på grund av tvångsarbete.¹³¹ Sedan det nya brottet människoexploatering infördes 2018 har det endast varit ett fall där en arbetsgivare dömts för brottet. I det fallet rörde det en restaurangägare som dömdes till åtta månaders fängelse för att ha utnyttjat två anställda genom att vilseleda dem att arbeta långa arbetsdagar för en synnerligen låg lön under en dryg månads tid.¹³² Sammantaget finns det därmed totalt tre fällande domar för människohandel för tvångsarbete och människoexploatering.

Riksrevisionen konstaterar att det är en närmast obefintlig risk att straffas för den arbetsgivare som exploaterar arbetstagar. En av de viktigaste riskfaktorerna för att grov arbetskraftsexploatering ska breda ut sig i ett land är att det föreligger låg risk att bli fälld för människohandel för tvångsarbete eller liknande brott, enligt EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA).¹³³ Sverige har fått återkommande kritik för sitt arbete med att utreda och åtala fall av människohandel. Europarådets expertkommitté som följer upp Sveriges arbete mot människohandel, GRETA, lyfter i rapporten från 2018 särskilt fram att rättsväsendet behöver stärka sin förmåga att utreda och åtala i fall av människohandel för arbetskraftsexploatering.¹³⁴

Det finns flera orsaker till att det finns så få domar avseende människohandel och människoexploatering, något som flera utredningar och rapporter har diskuterat. Människohandelslagstiftningen är en komplicerad och ofta svårtillämpad lagstiftning. Brist på resurser och brist på förmåga hos Polisen att utreda brotten

¹²⁹ 4 kap. 1 a § brottsbalken (1962:700).

¹³⁰ Jämställdhetsmyndigheten, *Manual vid misstanke om människohandel – En stöd och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige*, 2019, s. 17.

¹³¹ Hudiksvalls tingsrätt dom den 15 juni 2012 i mål B 2220-11 samt Hovrätten i Stockholm dom den 26 februari 2010 i mål B 9732-09.

¹³² Norrköpings tingsrätt dom den 5 december 2019 i mål B 198-19.

¹³³ FRA, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union States' obligations and victims' rights*, 2015, s. 44.

¹³⁴ Council of Europe, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden. Second Evaluation Round*, 2018, s. 52.

kan också vara orsaker till att inte fler människohandelsbrott klaras upp. Det finns också förhållanden som gör att offer för människohandel och människoexploatering sällan vill vittna. Det handlar bland annat om hot från gärningsmännen och offrens rädsla för repressalier, svårigheter att styrka dessa hot med annan bevisning eller att offren blir lojala med gärningsmännen.¹³⁵ En rapport tar upp att domstolar i Sverige har satt upp högre krav för att ett brott ska klassas som människohandel för tvångsarbete än vad förarbeten till lagstiftningen anger.¹³⁶

3.4.2 Bristande kunskaper hos åklagare kan vara bidragande orsak till få åtal

Åklagarnas kunskaper om lagstiftningen avseende människohandel och människoexploatering är viktiga för att en förundersökning ska leda till åtal och i slutändan fällande domar. Under 2018 och 2019 väcktes totalt fem åtal på området. 2018 väcktes tre åtal om människohandel för tvångsarbete och under 2019 väcktes två åtal om människoexploatering.¹³⁷ Enligt Polismyndigheten inleds förundersökningar i majoriteten av anmälningarna för människohandel eller människoexploatering eftersom de klassas som allvarliga brott.¹³⁸ Under 2019 bedrevs 40 förundersökningar om människohandel för tvångsarbete och människoexploatering¹³⁹, men endast två av dessa ledde till åtal och ett av dessa fall ledde till en fällande dom.

Ett skäl till att det väcks få åtal kan vara bristande kunskap om lagstiftningen hos åklagare. Ärenden om människohandel hanteras av seniora specialiserade åklagare på Åklagarmyndighetens riksenhet mot internationell och organiserad brottslighet (RIO). Ärenden om människoexploatering handläggs däremot i regel av allmänna åklagarkammare som hanterar många olika sorters brott. En företrädare för Åklagarmyndigheten anger att det skulle kunna vara fördelaktigt om även ärenden om människoexploatering uteslutande handlades av RIO.¹⁴⁰ I dagsläget har Åklagarmyndigheten ingen särskild utbildning eller kurs angående människohandelslagstiftningen för åklagare. Det har inte heller gjorts några utbildningsinsatser med anledning av att den nya lagstiftningen om människoexploatering tillkom.¹⁴¹ Under 2019 gjordes dock en kortare utbildningsinsats i samband med att Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum tog fram ett metodstöd för människohandel och andra närliggande brott. Metodstödet finns tillgängligt för alla åklagare på Åklagarmyndighetens intranät.¹⁴²

¹³⁵ SOU 2016:70, s. 15; Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 20, 2019 b*, s. 65; intervju med företrädare för Polismyndighetens människohandelssektion i Stockholm, 2020-01-09.

¹³⁶ Johansson, *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden – en översikt*, 2020, s. 1.

¹³⁷ Mejl från företrädare för Åklagarmyndigheten, 2020-08-27.

¹³⁸ Telefonintervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa, 2020-08-21.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Mejl från företrädare för Åklagarmyndigheten, 2020-09-11.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Mejl från företrädare för Åklagarmyndigheten, 2020-11-02.

4 Kontroll av arbetsgivare

I det här kapitlet besvarar vi frågan om huruvida myndigheternas kontroller fungerar för att ingripa mot arbetsgivare som utsätter arbetstagare för arbetskraftsexploatering. Vi granskar myndighetsgemensamma kontroller samt Polismyndighetens arbetsplatsinspektioner och deras arbete mot människohandel. Här granskar vi också om det finns förutsättningar för fackförbunden att granska arbetsvillkor på arbetsplatser där det finns en ökad risk för arbetskraftsexploatering. Vårt huvudsakliga underlag består av intervjuer med företrädare för myndigheter och enkäter till arbetsmiljöinspektörer och LO-förbund.

4.1 Bedömningsgrund

Riksrevisionen anser att tillsynsverksamheten fungerar väl för att identifiera och ingripa mot arbetsgivare som utsätter arbetstagare för arbetskraftsexploatering om:

- myndigheterna har mandat att kontrollera missförhållanden som kan innebära olika former av arbetskraftsexploatering
- myndigheterna kan dela och jämföra information sinsemellan för att på så sätt kunna bedriva ett effektivt underrättelsearbete som leder till att arbetsgivare som exploaterar arbetskraft upptäcks
- myndigheterna har metoder för tillsyn som gör att missförhållanden på arbetsplatsen upptäcks och utsatta för arbetskraftsexploatering identifieras
- myndighetsanställda som kan komma i kontakt med offer för arbetskraftsexploatering får utbildning om frågan.

Genom tillsyn har myndigheterna möjlighet att upptäcka arbetsgivare som exploaterar arbetskraft och identifiera brottsoffer. Enligt EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) ska EU:s medlemsstater se till att personal vid organisationer som kommer i kontakt med arbetskraftsexploatering är medvetna om de olika formerna av arbetskraftsexploatering och utbildas att reagera på lämpligt sätt.¹⁴³ FRA framför också att EU:s medlemsstater har skyldigheter att genomföra inspektioner som syftar till att identifiera fall av arbetskraftsexploatering för att skydda offer och straffa förövare.¹⁴⁴

I propositionen som föregick godkännandet av protokollet till ILO:s konvention om tvångsarbete beskrev regeringen att det i huvudsak är Arbetsmiljöverket, arbetstagarorganisationer, Polismyndigheten och Skatteverket som kan upptäcka missförhållanden på en arbetsplats.¹⁴⁵

¹⁴³ FRA, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union States' obligations and victims' rights*, 2015, s. 5.

¹⁴⁴ FRA, *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: boosting workplace inspections*, 2018, s. 11.

¹⁴⁵ Prop. 2016/17:93, s. 24.

Myndigheterna har inte mandat att granska merparten av de missförhållanden som kan innebära arbetskraftsexploatering. Istället är det arbetsmarknadens parter som har ett stort ansvar genom att bevaka arbets- och anställningsvillkoren på arbetsplatserna.¹⁴⁶ Vi granskar hur parterna upplever sina möjligheter att granska arbetsvillkor på de delar av arbetsmarknaden där arbetskraftsexploatering förekommer.

4.2 Sammanfattande iakttagelser

Myndigheterna saknar till vissa delar mandat för att komma åt arbetskraftsexploatering. Det finns också brister i utbildningen av de anställda och genomförandet av kontrollerna, vilket är bidragande orsaker till att så få offer för arbetskraftsexploatering identifieras.

- De myndighetsgemensamma kontrollerna har svårt att komma åt arbetskraftsexploatering. Det beror på att myndigheterna inte har mandat att granska merparten av de missförhållanden som kan innebära arbetskraftsexploatering. Det beror också på att regionkoordinatorerna, som har brottsofferperspektivet i inspektionerna, sällan deltar i inspektionerna. Slutligen är det utmanande att få den som är utsatt att våga prata med myndigheterna vid inspektionstillfället.
- Det finns ett bristande brottsofferperspektiv i Polisens arbetsplatsinspektioner. Trots uppenbara risker för att individer som polisen stöter på under kontroller har blivit utsatta för arbetskraftsexploatering saknar vissa gränspoliser utbildning om människohandel. Dessutom lämnar gränspolisen sällan vidare ärenden till de grupper som arbetar mot människohandel i regionerna.
- Arbetstagarorganisationerna bedömer att det är svårt att bevaka arbetsvillkoren i branscher där exploatering ofta förekommer.

4.3 Myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet

Under åren 2018 till 2020 har åtta myndigheter i uppdrag att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka arbetslivskriminalitet.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Se prop. 2016/17:93, s. 17.

¹⁴⁷ Regeringsbeslut A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM.

4.3.1 Anslaget för uppdraget utnyttjas inte fullt ut

Regeringen har avsatt 18 miljoner kronor per år för åren 2018–2020 att fördela mellan de medverkande myndigheterna.¹⁴⁸ Av de 18 miljonerna har 3 miljoner gått till Arbetsmiljöverket för arbetet med metodutveckling och 3 miljoner till olika partsorganisationer.¹⁴⁹ Övriga 12 miljoner kronor har betalats ut till de sju andra myndigheterna för att de ska arbeta med metodutveckling. En stor del av resurserna har dock inte gått åt. Av de 12 miljoner kronor som avsattes för uppdraget betalades närmare 8 miljoner tillbaka 2018. 2019 betalades närmare 5 av de 12 miljonerna tillbaka.¹⁵⁰

Polismyndigheten har återbetalat de största summorna både 2018 och 2019. Myndigheten bedömer att det behövs en tydligare och mer långsiktig planering för att kunna använda resurserna till extra personal för uppdraget. 2018 betalades pengarna ut först i september vilket försvårade planeringen för Polismyndigheten.¹⁵¹ Även Migrationsverket har återbetalat en stor del av anslaget. Migrationsverket menar att en större del av anslaget hade kunnat användas om medlen kunnat användas till löpande verksamhet så som handläggning, istället för bara till metodutveckling.¹⁵²

4.3.2 Problem med informationsdelning mellan myndigheter försvårar identifiering av brottsliga arbetsgivare

Flera myndighetsrepresentanter uppger att det är ett stort problem att myndigheterna är begränsade av sekretess i de myndighetsgemensamma kontrollerna.¹⁵³ Två forskare som studerat myndigheternas samverkan anger att det inte är vid genomförandet av kontrollerna som problemen med sekretess uppstår. Det är istället i planeringen av kontrollerna och i efterarbetet som sekretessfrågor blir till ett hinder. Det är svårt att skicka information mellan myndigheter, och särskilt till de myndigheter som inte själva deltar i kontrollerna.¹⁵⁴ Regeringen har också uppmärksammat problemen med sekretess i kontrolluppdraget. Av den anledningen tillsatte Regeringskansliet i februari 2020 en utredning som bland annat ska kartlägga och analysera i vilka situationer sekretessproblematik aktualiseras och vilken information som behöver utbytas.¹⁵⁵

¹⁴⁸ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 14.

¹⁴⁹ Enligt förordningen (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelse i arbetslivet.

¹⁵⁰ Mejl från företrädare för Arbetsmiljöverket, 2020-05-18.

¹⁵¹ Mejl från företrädare för Polismyndigheten, 2020-06-12.

¹⁵² Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-06-25.

¹⁵³ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-06; intervju med företrädare för Arbetsmiljöverket 2019-10-28; telefonintervju med företrädare för gränspolisens, 2020-08-26.

¹⁵⁴ Vänje, *Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, 2020, s. 38.

¹⁵⁵ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet, A2020/00229/SV samt bilaga till beslut.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har också fått ett uppdrag om att undersöka förutsättningarna att dela information mellan olika aktörer i arbetet med att förebygga brott.¹⁵⁶

4.3.3 Arbetskraftsexploatering täcks inte in vid kontrollerna

I regeringens uppdrag till myndigheterna beskrivs en problembild där arbetstagare utnyttjas genom osäkra arbetsvillkor, lägre löner, allvarliga kränkningar av arbetstagares rättigheter och minskat skydd enligt arbetsrätts- och socialskyddslagstiftningen. Regeringen beskriver vidare i regeringsuppdraget att aktörer som inte följer regler i syfte att uppnå konkurrensfördelar ofta bryter mot flera olika regelverk samtidigt. De exemplifierar att brottsligheten bland annat kan handla om arbetskraftsexploatering och människohandel.¹⁵⁷ Riksrevisionen tolkar det som att regeringen har avsett att fånga in arbetskraftsexploatering med det myndighetsgemensamma kontrolluppdraget.

Missförhållanden som innebär arbetskraftsexploatering kontrolleras inte

Trots ambitionen med regeringens kontrolluppdrag är det ingen av myndigheterna som ingår i uppdraget som har i uppgift att kontrollera att arbetstagarna har goda arbetsvillkor. Det beror på att arbetsvillkor kontrolleras av arbetsmarknadens parter genom framför allt kollektivavtal och inte av myndigheter, så som framkom i kapitel 3. Av de missförhållanden som räknades upp i avsnitt 3.3 är det endast dålig arbetsmiljö och i viss mån långa arbetstider som omfattas av de myndighetsgemensamma kontrollerna. Därför är det stor risk att myndigheterna gör kontroller på arbetsplatser utan att upptäcka missförhållanden som är en del av arbetskraftsexploatering, så som att arbetstagarna får mycket låg lön, arbetar långa dagar eller bor under dåliga förhållanden.

Det saknas tydliga uppdrag att motverka exploatering hos flera myndigheter

Av de myndigheter som ingår i kontrolluppdraget är det endast Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Migrationsverket som har i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel och människoexploatering.¹⁵⁸ Arbetsmiljöverket uppger för Riksrevisionen att de inte har i uppdrag att verka

¹⁵⁶ Regeringsbeslut Ju2019/03304/KRIM.

¹⁵⁷ Regeringsbeslut A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM, s. 3.

¹⁵⁸ Migrationsverket ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott enligt 5 § 4 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. Polismyndigheten har enligt förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten ett uppdrag om att ge information till regeringen (8 a §) samt att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel (Bilaga 7). Enligt 4 § förordningen (2017:9379) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten ska myndigheten främja utvecklingen av förebyggande insatser mot människohandel för alla ändamål samt på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling.

mot arbetskraftsexploatering.¹⁵⁹ I regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel står att Arbetsmiljöverket kan upptäcka personer som är offer för människohandel inom ramen för sin inspektionsverksamhet, och att polis och socialtjänst ska kontaktas i sådana fall. I handlingsplanen anger regeringen att den har ändrat Arbetsmiljöverkets instruktion, bland annat i syfte att tydliggöra myndighetens ansvar på området.¹⁶⁰ Instruktionen har ändrats genom att större fokus ligger på att Arbetsmiljöverket ska välja att inspektera arbetsgivare som *medvetet* bryter mot regelverket.¹⁶¹ Riksrevisionen anser att Arbetsmiljöverket inte har fått något uttalat uppdrag från regeringen att motverka människohandel och människoexploatering. Det följer heller inte naturligt av myndighetens övriga tillsynsuppdrag som är begränsade till att följa upp arbetsmiljölagen och närliggande lagstiftning.¹⁶² Inte heller Skatteverket har något uttalat uppdrag om att motverka människohandel.

Myndigheterna har därmed inte mandat och uppdrag att fullt ut åtgärda den problembild som målas upp i uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll.

Kontrollerna kan motverka exploatering genom att myndigheterna informerar arbetstagare om sina rättigheter

De myndighetsgemensamma kontrollerna kan ändå ha betydelse för att motverka arbetskraftsexploatering om myndigheterna informerar arbetstagare om sina rättigheter. Det kan motverka exploatering i det fall arbetstagarna själva söker hjälp hos till exempel ett fackförbund.

Myndigheterna kan också upptäcka annan typ av brottslighet, till exempel brott mot skattelagstiftningen, hos de arbetsgivare som exploaterar arbetskraft. Om så sker kan arbetsgivare som utnyttjar arbetskraft straffas, även om det rör annan brottslighet än själva utnyttjandet av arbetskraft. Det finns emellertid en risk att exploaterade arbetstagare hamnar i en sämre situation efter en inspektion som fokuserar på annan brottslighet än exploatering av arbetskraft.¹⁶³ Arbetstagare kan till exempel bli hårdare kontrollerade av arbetsgivaren eller avskedade efter en inspektion om arbetsgivaren misstänker att arbetstagare bidragit till att brottsligheten upptäckts.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Mejl från företrädare för Arbetsmiljöverket 2020-03-05; intervju med företrädare för Arbetsmiljöverket, 2020-09-04.

¹⁶⁰ Regeringskansliet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*, 2018, s. 13–14.

¹⁶¹ 2 § förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

¹⁶² Se förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

¹⁶³ Detta diskuteras i FRA, *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: boosting workplace inspections*, 2018, s. 24.

¹⁶⁴ *Ibid.*, s. 22 och 24.

Ett sätt att motverka arbetskraftsexploatering är om myndigheterna identifierar potentiella offer för människohandel eller människoexploatering vid kontrollerna. Huruvida det arbetet fungerar undersöker vi i följande avsnitt.

4.3.4 Det är svårt att identifiera utsatta för arbetskraftsexploatering vid inspektionerna

Det är få utsatta för exploatering som tas om hand efter att ha upptäckts vid myndighetsgemensamma kontroller enligt de regionkoordinatorer vi intervjuat.¹⁶⁵ Det bekräftas också av uppgifterna om att det finns få identifierade offer för arbetskraftsexploatering i Jämställdhetsmyndighetens statistik.¹⁶⁶ Fyra av tio arbetsmiljöinspektörer som deltar i myndighetsgemensam tillsyn bedömer att myndigheterna som deltar i kontrollerna har ganska dåliga möjligheter att identifiera och ta hand om potentiella brottsoffer.¹⁶⁷

Det finns flera orsaker till att det identifieras få potentiella brottsoffer vid inspektionerna. En orsak är att regionkoordinatorerna, som ska ha rollen av att identifiera brottsoffer, sällan deltar i inspektionerna.¹⁶⁸ Det beror på att de är få till antalet och har ett mycket brett uppdrag.¹⁶⁹ När regionkoordinatorerna väl är med vid inspektionerna upplever de att det är svårt att få de anställda att våga eller vilja träda fram och prata med myndigheter vid inspektionstillfället.¹⁷⁰ Ett skäl till det är att det svårt för den som är utsatt för exploatering att veta vilken roll de olika myndighetsrepresentanterna har. Två regionkoordinatorer anger att det skulle behövas fler inspektioner för att identifiera offer för arbetskraftsexploatering och större möjligheter för myndigheterna att komma på uppföljande besök och prata med personalen.¹⁷¹

4.4 Polisens inspektioner och tillslag

Utöver deltagande i myndighetsgemensam tillsyn genomför Polisen flera typer av inspektioner och insatser som kan bidra till att motverka arbetskraftsexploatering. Under 2018 hade Polismyndigheten i uppdrag att stärka förmågan att bekämpa människohandel i hela landet.¹⁷²

¹⁶⁵ Intervjuer med regionkoordinatorer Region Mitt, 2020-02-19; Region Väst, 2020-04-27; Region Nord 2020-02-17; Region Syd, 2020-04-21.

¹⁶⁶ Se avsnitt 2.3.1. I Sverige finns det, till skillnad från många andra länder, ingen särskild utpekad aktör som har funktionen att formellt identifiera offer eller ge en person formell status som offer för människohandel i landet. Jämställdhetsmyndigheten, *Manual vid misstanke om människohandel – En stöd och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige*, 2019, s. 13.

¹⁶⁷ Riksrevisionens enkät till arbetsmiljöinspektörer inom myndighetsgemensam tillsyn, april–maj 2020.

¹⁶⁸ Ibid.; intervjuer med regionkoordinatorer Region Väst, 2020-04-27; Region Nord, 2020-02-17; Region Syd 2020-04-21.

¹⁶⁹ Intervju med regionkoordinatorer Region Väst 2020-04-27; Region Nord, 2020-02-17; Region Syd, 2020-04-21.

¹⁷⁰ Intervjuer med regionkoordinatorer Region Nord, 2020-02-17; Region Syd, 2020-04-21.

¹⁷¹ Intervju med regionkoordinatorer Region Mitt, 2020-02-19.

¹⁷² Regeringsbeslut Ju2017/09598/LP (delvis), Ju2007/01154/Å, Ju2016/07818/PO m.fl.

4.4.1 Polisens människohandelsarbete gagnas av tips från andra myndigheter

Polisens arbete mot människohandel är den del av myndighetens arbete som är tydligast inriktat på att identifiera offer för arbetskraftsexploatering. Människohandelssektionen i Stockholm uppger att de får många ärenden från Migrationsverket. Det är ovanligt att de får ärenden från Arbetsmiljöverket eller andra myndigheter så som Skatteverket. Ärenden kan också initieras av Polisens spaningsverksamhet eller efter tips från allmänheten.¹⁷³

Människohandelssektionen i Stockholm uppger att de helst vill få tips från andra myndigheter så att de kan bygga upp ett ärende utifrån den information som myndigheterna ger. Det finns en risk att ärenden läggs ned om det finns för lite information att gå på för förundersökningsledaren. De bästa förutsättningarna för att utreda ett ärende om människoexploatering är om de kan få målsäganden att delta. Men Polismyndigheten påtalar att de inte kan vara beroende av målsägandenas berättelser eftersom en stor utmaning är att den som blivit utsatt ofta inte vill delta i rättsprocessen. Det skulle krävas mer utredningsresurser för Polisen om fler myndigheter inkom med människohandelsärenden.¹⁷⁴

Det pågår även ett internationellt polisarbete mot människohandel.¹⁷⁵ Som en del i detta arbete genomför polisen ibland riktade insatser mot arbetskraftsexploatering ihop med andra myndigheter. I september 2020 gjordes myndighetsgemensamma kontroller som delvis var en del av en EU-gemensam insats. I den insatsen identifierades fem potentiella offer för människohandel.¹⁷⁶ Insatserna genomförs på samma sätt som övriga arbetsplatsinspektioner¹⁷⁷, som beskrivs nedan.

4.4.2 Begränsat fokus på brottsoffer vid Polisens arbetsplatsinspektioner

Polismyndigheten har sedan 2018 fått utökade befogenheter att göra inspektioner på arbetsplatser utan att det finns en misstanke om brott.¹⁷⁸ Polisen gör utifrån detta uppdrag egna arbetsplatsinspektioner, utöver att medverka vid de myndighetsgemensamma kontrollerna som beskrevs ovan. Vid Polisens egna arbetsplatsinspektioner, som oftast genomförs av gränspoliserna, är huvudfokus att ta reda på om det finns arbetsgivare som har anställda som saknar arbets- eller uppehållstillstånd.¹⁷⁹

¹⁷³ Intervju med företrädare för Polismyndighetens människohandelssektion i Stockholm, 2020-01-09.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Det sker inom den europeiska polisorganisationen Europol respektive EU:s multidisciplinära plattform mot kriminella hot (EMPACT). Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 20*, 2019 b, s. 59.

¹⁷⁶ Polismyndigheten, "Nationell insats visar flera fall av arbetslivskriminalitet", hämtad 2020-09-29.

¹⁷⁷ Enligt mejl från företrädare för Polismyndigheten, Region Syd, 2020-10-05, görs inte arbetsplatsinspektioner på något annat sätt än vanligt även om de är en del av EMPACT.

¹⁷⁸ Se 9 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716). Bestämmelsen trädde i kraft 2018-07-01.

¹⁷⁹ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2019-10-22.

Polisen har inte möjlighet att gå in på en arbetsplats för att leta efter potentiella offer för arbetskraftsexploatering, utan att det finns misstanke om brott.¹⁸⁰ Däremot ska poliser som genomför en arbetsplatsinspektion agera om de upptäcker andra brott, utöver brott mot utlänningslagen.¹⁸¹ Det kan finnas en intressekonflikt i detta eftersom en person kan vara i landet illegalt och samtidigt vara ett brottsoffer som behöver skydd.¹⁸² I EU-direktivet, som utgör grunden för den svenska lagstiftningen, anges att den person som upptäcks arbeta illegalt under en kontroll ska ha möjlighet att lämna ett klagomål mot sin arbetsgivare vid eller efter en kontroll. Det innebär att det ska finnas mekanismer vid kontrollerna där arbetstagaren kan få hjälp att till exempel kräva ut inestående lön.¹⁸³

De intervjuade poliserna som arbetar med arbetsplatsinspektioner säger att det är ovanligt att de identifierar offer för människohandel eller människoexploatering under en arbetsplatsinspektion. De lämnar sällan över ärenden till människohandelssektionen i regionen. Det beror enligt gränspoliserna bland annat på att de arbetstagare som de upptäcker inte anger att de har blivit utsatta för ett brott. Även om de arbetar under dåliga villkor i Sverige så är det bättre än alternativet i hemlandet. Vid inspektionerna ligger fokus på brott mot utlänningslagen och inte på att undersöka om en person är utsatt för arbetskraftsexploatering. Det händer att personer avisas samma dag som polisen upptäcker arbetskraft utan rätt att vistas i landet.¹⁸⁴

De omedelbara avvisningarna medför en betydande risk för att potentiella brottsoffer som hittas på en arbetsplats inte identifieras som sådana. Polisen har själva uppmärksammat att gränspoliserna inte tar hänsyn till potentiell människohandel vid avvisningsärenden, framför allt vid sexuell exploatering.¹⁸⁵ Som beskrevs i 3.3.1 används inte heller den lagstiftning som syftar till att irreguljära arbetskraftsinvandrare ska kunna få ut en inestående lön. I förarbeten till lagstiftningen framgår inte hur lagen är tänkt att komma till användning i praktiken och hur den utsatta ska få kännedom om rätten att få ut en inestående lön.¹⁸⁶

¹⁸⁰ Telefonintervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa, 2020-08-21.

¹⁸¹ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa, gränspolissektionen 2020-03-03.

¹⁸² Ibid. JO betonar i ett uttalande "vikten av att Polismyndigheten håller isär uppgifterna och att de poliser som deltar känner till inom vilket regelverk de agerar och vilket utrymme för tvångsåtgärder som finns". Justitieombudsmannen, *Beslut: Uttalanden om Polismyndighetens åtgärder vid en arbetsplatskontroll*, 2019, s. 1.

¹⁸³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

¹⁸⁴ Telefonintervjuer med företrädare för Polismyndigheten, gränspoliserna i tre regioner: Stockholm, 2020-06-10; Väst, 2020-06-24; Syd 2020-08-26.

¹⁸⁵ Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 20*, 2019 b, s. 90.

¹⁸⁶ Se SOU 2010:63 och prop. 2012/13:125.

Polismyndigheten håller på att ta fram en handbok för hur gränspoliserna ska kunna identifiera potentiella offer för människohandel och hur dessa ska tas om hand vid en inspektion.¹⁸⁷

4.5 Utbildning av myndighetsanställda som kan komma i kontakt med utsatta

GRETA har kritiserat Sverige för brister i utbildningen av myndighetsanställda som kan komma i kontakt med offer för människohandel, däribland arbetsmiljöinspektörer. I en rapport från 2018 uppmanar GRETA svenska myndigheter att omedelbart säkerställa att relevanta myndighetsanställda får lämplig utbildning om människohandel.¹⁸⁸

Det finns många aktörer som har behov av utbildning i frågor om människohandel, däribland kommunernas socialtjänst och inspektörer inom miljö- och hälsa. Jämställdhetsmyndigheten håller utbildningar inom ramen för Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel (NMT) och det myndighetsgemensamma kontrolluppdraget, bland annat för Polismyndigheten, Arbetsmiljöverket, idéburna organisationer och företag.

Jämställdhetsmyndigheten har gjort en utbildning i form av en videoinspelning som arbetsmiljöinspektörer och eventuellt fler myndighetsanställda inom det myndighetsgemensamma kontrolluppdraget kan ta del av.¹⁸⁹

Jämställdhetsmyndigheten har dock få anställda som arbetar med arbetskraftsexploatering och därför är det av stor vikt att myndigheterna själva har utbildningsinsatser för sina anställda.¹⁹⁰

Migrationsverkets utbildning av anställda har ökat antalet anmälningar

Många människohandelsärenden kommer till polisen från Migrationsverket. En orsak till det är att myndigheten har utbildat många av sina anställda i hur de ska identifiera fall av människohandel.¹⁹¹ Migrationsverket har en rutin med metodstöd för hur medarbetarna ska gå tillväga när de misstänker människohandel och en webbaserad grundutbildning om människohandel som samtliga

¹⁸⁷ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa, 2020-02-11.

¹⁸⁸ Council of Europe, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden. Second Evaluation Round*, 2018, s. 51.

¹⁸⁹ Mejl från företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2020-11-09.

¹⁹⁰ På Jämställdhetsmyndigheten arbetar två personer med arbetskraftsexploatering motsvarande en halvtidstjänst. Mejl från företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2020-11-09.

¹⁹¹ Det gäller framför allt människohandel för sexuella ändamål, se Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 20*, 2019 b, s. 10. Ökningen antas också bero på ett nominellt större antal asylsökande under hösten 2015. Regeringskansliet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*, 2018, s. 13.

medarbetare har tillgång till.¹⁹² Migrationsverket utbildar även personalen vid utlandsmyndigheterna.¹⁹³ Ambassadpersonalen kan bli ombedd av Migrationsverket att genomföra intervjuer med personer som söker arbetstillstånd. Vid intervjuerna används ett särskilt formulär med möjlighet att lägga till frågor om det finns misstanke om att den sökande riskerar att utnyttjas i arbetet.¹⁹⁴

God tillgång till utbildningar hos Polisen men alla berörda tar inte del av dem

Polismyndigheten erbjuder samtliga anställda en interaktiv utbildning om människohandel för olika ändamål. Utbildningen finns tillgänglig på myndighetens intranät och förmedlar bland annat kunskap om hur människohandel kan upptäckas och utredas. Polismyndigheten har även en längre vidareutbildning inom människohandel för förundersöksledare, gränspolis och analytiker med flera.¹⁹⁵ Det finns också en grundutbildning för gränskontrollanterna, det vill säga de civilanställda som kontrollerar resehandlingar vid gränskontrollerna.¹⁹⁶ Det genomförs däremot ingen regelbunden utbildning av de gränspoliser som arbetar med arbetsplatsinspektioner. Om utbildning i människohandel ges verkar delvis bero på om det finns poliser som är engagerade i frågan i regionen.¹⁹⁷

Arbetsmiljöinspektörer utbildas men vissa känner sig osäkra på hur de ska hantera misstänkt människohandel

På Arbetsmiljöverket har man de senaste åren börjat utbilda inom människohandel, och planen är att samtliga arbetsmiljöinspektörer ska få utbildning.¹⁹⁸ Merparten (86 procent) av de ca 25 inspektörer som genomför myndighetsgemensam kontroll har fått någon utbildning. En tredjedel av de som har gått utbildningen anger att de i hög grad känner sig säkra på hur de ska agera om de möter någon som de misstänker är utsatt för människoexploatering eller människohandel. Övriga svarar att de i någon mån känner sig säkra på hur de ska

¹⁹² I rutinen framgår att Polismyndigheten ska kontaktas vid brottsmisstanke. Med offrets samtycke ska även regionkoordinatorer kontaktas. Vid varje misstanke upprättas en intern rapport i myndighetens ärendehanteringssystem. Rapporterna skickas löpande till Migrationsverkets egna regionala samordnare mot människohandel. Migrationsverket, *Metodstöd vid misstanke om människohandel*, 2019-10-30; Migrationsverket, *Rutinbeskrivning vid misstänkt människohandel*, 2019-10-30; mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-01-14 och 2020-09-10.

¹⁹³ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-01-14

¹⁹⁴ Svenska ambassaden i Moskva genomförde ca 3–4 intervjuer under 2019 (av totalt drygt 900 ansökningar om arbetstillstånd). Ambassaden i Hanoi genomförde ett tiotal intervjuer samma period (av drygt 600 ansökningar om arbetstillstånd). Mejl från företrädare för svenska ambassaden i Moskva, 2020-07-15; mejl från företrädare för svenska ambassaden i Hanoi, 2020-08-20 och 2020-08-28.

¹⁹⁵ Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 20*, 2019 b, s. 53.

¹⁹⁶ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, Noa, sektionen för gränspolisen, 2020-03-03.

¹⁹⁷ Telefonintervjuer med företrädare för Polismyndigheten, gränspolisen i tre regioner: Stockholm, 2020-06-10; Väst, 2020-06-24; Syd, 2020-08-26.

¹⁹⁸ Mejl från företrädare för Arbetsmiljöverket, 2019-10-28; intervju med företrädare för Arbetsmiljöverket, 2020-09-04.

hantera sådana situationer.¹⁹⁹ Det tycks därmed finnas utrymme för att stärka inspektörernas kunskaper så att fler känner sig säkra på hur de ska agera om de misstänker att någon är exploaterad.

Ett fåtal anställda hos Skatteverket har utbildats

Skatteverket menar att arbetskraftsexploatering framför allt förekommer där svartarbete²⁰⁰ förekommer, vilket gör att myndighetens handläggare har goda möjligheter att upptäcka arbetskraftsexploatering. Däremot för de i dagsläget inte vidare informationen när de är ute på egna kontroller med hänvisning till sekretess. På sikt hoppas Skatteverket att sekretesslättnader gör att myndigheten kan skicka vidare information till ansvarig myndighet. Ett fåtal medarbetare har deltagit i Jämställdhetsmyndighetens utbildningar om människohandel och människoexploatering.²⁰¹

4.6 Parternas möjligheter att bevaka arbetsvillkor

Det huvudsakliga sättet för arbetsmarknadens parter att bevaka arbets- och anställningsvillkor på arbetsplatser är genom att teckna kollektivavtal och kontrollera så att villkoren i avtalen följs.²⁰² För att detta ska fungera fullt ut behöver två villkor vara uppfyllda: arbetsgivaren ska vara bunden av ett kollektivavtal och arbetstagaren ska vara medlem i den fackförening som sluter avtalet.²⁰³ Parterna har också särskilda uppdrag från staten som kan bidra till att motverka arbetskraftsexploatering. Dessa uppdrag diskuteras i bilaga 4.²⁰⁴

4.6.1 Lätt att teckna kollektivavtal men svårt att följa upp om villkoren efterlevs

En del av de arbetstagare som löper ökad risk för arbetskraftsexploatering arbetar hos utländska arbetsgivare. Fackförbunden anger genomgående att det är ganska lätt att teckna kollektivavtal med utländska arbetsgivare eftersom det ofta krävs för att få uppdrag på den svenska marknaden.²⁰⁵ Däremot kan det vara svårt att följa upp efterlevnaden av avtalen. Fackförbunden har i regel möjlighet att vidta stridsåtgärder, till exempel blockad eller strejk, mot de arbetsgivare som inte tecknar

¹⁹⁹ Riksrevisionens enkät till miljöinspektörer inom myndighetsgemensam tillsyn, april–maj 2020.

²⁰⁰ Se 6 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket. Ett av Skatteverkets uppdrag är att motverka ekonomisk brottslighet och där ingår att motverka svartarbete.

²⁰¹ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-06; mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-10-01 samt 2020-11-03.

²⁰² Se t.ex. LO, *Utländska arbetstagare på svensk arbetsmarknad – en handbok*, 2019, och Herzfeld Olsson, "Konsten att inkludera arbetskraftsmigranter i den svenska arbetsrättsliga modellen", 2019.

²⁰³ Se t.ex. Herzfeld Olsson, 2019.

²⁰⁴ Uppdragen är: inhämtande av yttrande i ärenden om arbetsstillstånd, Statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att motverka brott och andra regelöverträdelse i arbetslivet samt Statsbidrag till regionala skyddsombud.

²⁰⁵ Riksrevisionens enkät till LO-förbunden april–maj 2020.

kollektivavtal.²⁰⁶ Det är dock mycket ovanligt att fackförbunden vidtar stridsåtgärder mot utländska företag. Det har bara skett en gång det senaste decenniet.²⁰⁷

Det förekommer att företag som har kollektivavtal för sina anställda även har andra anställda som inte omfattas av avtalet. En arbetstagare omfattas av kollektivavtalet på en arbetsplats oavsett om hen är medlem i det fackförbund som tecknar avtalet eller inte.²⁰⁸ Om en arbetsgivare har ett kollektivavtal för vissa anställda, men som inte alla omfattas av, kan facket använda sig av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) för att kräva skadestånd för avtalsbrott.²⁰⁹

En väg för fackförbunden att verka för bättre arbetsvillkor är att gå via större företag som är beställare av tjänster. Ofta finns det en huvudentreprenör som beställer tjänster av ett bemanningsföretag eller entreprenör där det kan finnas risk för arbetskraftsexploatering. I dessa fall kan fackförbundet hos huvudleverantören kontrollera och ställa krav på underleverantören via MBL.²¹⁰

Riksrevisionen har frågat Svenskt Näringsliv om vilka utmaningar de ser när det kommer till parternas möjligheter att bevaka arbets- och anställningsvillkor på arbetsplatserna för att motverka arbetskraftsexploatering. Svenskt Näringsliv påtalar att de personer som arbetar på en arbetsplats utan kollektivavtal står utanför parternas kontroll. De menar därför att arbetsmarknadens parter inte kan ta på sig rollen att kontrollera alla arbetsplatser.²¹¹

4.6.2 Svårt att rekrytera utländsk arbetskraft som medlemmar

De flesta fackförbund inom LO-kollektivet bedriver uppsökande verksamhet riktad mot arbetsplatser med utländsk arbetskraft.²¹² Det finns också ett särskilt centrum för papperslösa, *Fackligt Center För Papperslösa*.²¹³ Generellt anser dock förbunden att det är svårt för dem att rekrytera medlemmar bland utländsk arbetskraft. De framför olika orsaker till svårigheterna. En faktor är att arbetstagarna vistas temporärt i landet och kan tycka att det är onödigt dyrt att bli medlemmar för den

²⁰⁶ En grundläggande bestämmelse om arbetsmarknadsparternas rätt att vidta fackliga stridsåtgärder finns i 2 kap. 14 § regeringsformen. Rätten kan inskränkas genom lag eller avtal. Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet innehåller i 41–45 §§ regler som inskränker stridsrätten. Stridsåtgärder regleras dessutom bl.a. i 23–29 §§ i lagen (1994:260) om offentlig anställning och i lagen (1936:320) om skydd mot vräkning vid arbetskonflikter.

²⁰⁷ Medlingsinstitutets årsrapport för 2019, s. 46.

²⁰⁸ Detta följer av rättspraxis, se t.ex. Arbetsdomstolens dom den 15 december 2010 i mål nr A 257/09, s. 19 under rubriken *Arbetsdomstolen gör följande bedömning*.

²⁰⁹ Om kollektivavtalet inte tillämpas på oorganiserade arbetstagare uppstår ett avtalsbrott mot arbetstagarorganisationen och allmänt skadestånd kan utgå till organisationen enligt 55 § i MBL.

²¹⁰ LO, *Utländska arbetstagare på svensk arbetsmarknad – en handbok*, 2019. Jfr 11–12 §§ och 38–40 §§ i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

²¹¹ Mejl från företrädare för Svenskt Näringsliv, 2020-06-11.

²¹² Riksrevisionens enkät till LO-förbunden, april–maj 2020.

²¹³ Fackligt Center För Papperslösa, "Välkommen till Fackligt Center För Papperslösa", hämtad 2020-06-12.

korta tid de är i Sverige. En annan faktor handlar om språket. De flesta förbund tillhandahåller skriftlig information på en rad olika språk. Service- och kommunikationsfacket (Seko) lyfter bland annat upp att det finns stora kunskapsbrister om vad facket är och varför de finns och hur de jobbar. Därför finns det rädsla och misstanke om att fackförbunden vill förstöra för de utländska arbetstagarna. Enligt fackförbunden förekommer det även att arbetsgivarna utövar hot mot de anställda och förbjuder dem att gå med i facket.²¹⁴

De arbetstagare som arbetar på en arbetsplats utan kollektivavtal och som inte är medlemmar i ett fackförbund har ett lågt skydd mot dåliga arbetsvillkor. Arbetstagare som inte har fackligt stöd får själva säkerställa att de får sina rättigheter prövade i domstol. Vid en tvist med arbetsgivaren kan de anlita ett juridiskt ombud. Arbetstagaren kan till viss del få sina rättegångskostnader betalda av staten genom rättshjälpslagen (1996:619).²¹⁵ För utländska medborgare krävs det dock särskilda skäl för att få denna hjälp.²¹⁶ I praktiken kan det vara svårt för en utländsk arbetstagare som saknar kunskap om det svenska systemet att orientera sig i hur man går till väga för att få hjälp.

Att få utländska arbetstagare att gå med i ett fackförbund i Sverige tycks vara det största hindret för att parterna ska kunna bevaka arbetsvillkoren för arbetskraft som riskerar arbetskraftsexploatering. Att teckna kollektivavtal med arbetsgivare verkar vara ett mindre problem, men om få eller inga av de anställda hos arbetsgivaren är medlemmar i facket kan det bli svårt att bevaka om villkoren följs.

²¹⁴ Riksrevisionens enkät till LO-förbunden, april–maj 2020.

²¹⁵ Rättshjälp kan beviljas för personer med en årsinkomst som understiger 260 000 kr, se 6 och 30 §, och som huvudregel för maximalt 100 timmars rättshjälp, se 15 § rättshjälpslagen (1996:1619).

²¹⁶ Se 12 § rättshjälpslagen (1996:1619).

5 Information till arbetstagare

I detta kapitel besvarar vi frågan om huruvida det finns målgruppsanpassad information till arbetstagare om rättigheter och skyldigheter på svensk arbetsmarknad och information om vart man kan vända sig om man blir utnyttjad. För att besvara frågan har vi gått igenom den information myndigheternas ger på sina webbplatser. Vi har också ställt kompletterande skriftliga frågor till berörda myndigheter.

5.1 Bedömningsgrund

Riksrevisionen anser att det finns målgruppsanpassad information till arbetstagare om:

- informationen om villkor på svensk arbetsmarknad till utländska arbetstagare är lättillgänglig och målgruppsanpassad
- informationen inkluderar såväl rättigheter som skyldigheter
- information finns om vart man kan vända sig och hur man kan få hjälp om man som arbetstagare inte får de villkor man blivit utlovad eller blir utnyttjad på annat sätt inom ramen för anställningen.

Regeringens proposition 2014 års protokoll och rekommendation till ILO:s konvention om tvångsarbete framhåller att utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare på ett enkelt sätt behöver ”kunna hitta samlad information om de olika regelverk som gäller för den som arbetar i eller vill skicka arbetstagare till Sverige. Samlad information kan också vara till hjälp för svenska arbetsgivare som anlitar eller avser att anlita utländsk arbetskraft. Samlad information från olika myndigheter gör det även enklare för utländska arbetstagare att känna till och hävda sina rättigheter.”²¹⁷ Riksdag och regering framhåller vikten av att informera om vilka krav en arbetstagare kan ställa vad gäller skäligena arbetsvillkor, för att på så vis motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. I ett betänkande pekas Migrationsverket ut som den aktör som är bäst lämpad för det.²¹⁸

ILO:s konvention om tvångsarbete och tillhörande protokoll påtalar vikten av att utbilda och informera med fokus på personer som anses vara särskilt utsatta. Det gäller även för arbetsgivare för att kunna förebygga att de blir delaktiga i affärsmetoder som inbegriper tvångsarbete eller obligatoriskt arbete.²¹⁹

²¹⁷ Prop. 2016/17:93 (s. 17–18), bet. 2016/17:AU12, rskr. 2016/17:240.

²¹⁸ Bet. 2013/14:SfU19, s. 7–8.

²¹⁹ Artikel 2 i ILO:s protokoll till konvention (nr 29) om tvångsarbete.

5.2 Sammanfattande iakttagelser

Informationen om arbetsvillkor i Sverige är svår för utsatta arbetstagare att tillgodogöra sig och saknar väsentlig information om rättigheter. Våra viktigaste iakttagelser är följande:

- Svenska institutets webbplats *Working in Sweden* har inte utsatta arbetstagare som målgrupp och det pågår inget utvecklingsarbete av webbplatsen.
- Ingen av de myndigheter vi granskat har lättillgänglig information om vilka rättigheter man har som utländsk arbetstagare i Sverige. Det saknas också information om vart man kan vända sig för stöd om man utsätts för arbetskraftsexploatering.
- Migrationsverkets informationsblad i samband med ansökan om arbetstillstånd är i många fall enbart tillgängligt på svenska och engelska. Det innehåller inte heller någon information om utländska arbetstagares rättigheter i Sverige.

5.3 Myndigheter som informerar om den svenska arbetsmarknaden

Redan 2008 identifierade den interdepartementala arbetsgruppen mot människohandel för arbetskraftsexploatering, organhandel med mera ett behov av att ta fram information med lättfattlig information om vilka rättigheter en arbetstagare har, samt vart man kan vända sig med frågor och om det uppstår problem. Behovet av en nationell hjälptelefon lyftes också²²⁰, men var inget som sedan återkom i regeringens handlingsplan.

Regeringen pekade 2014 ut Migrationsverket som lämplig myndighet att ta fram och tillhandahålla informationsmaterial om villkoren för arbetskraftsinvandring. Regeringen föreslog också att Migrationsverket i samråd med Utrikesdepartementet skulle ta fram informationsmaterial som utlandsmyndigheterna kunde tillhandahålla presumtiva arbetssökande.²²¹ I regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel från 2018 framgår att en informationsfolder ska tas fram med information om vart man kan vända sig om man är utsatt för människohandel. Enligt regeringen bör den utformas så att den även är lättillgänglig för barn, och göras tillgänglig på ambassaderna i digital och fysisk form.²²² Det framgår dock inte vem som ansvarar för att ta fram foldern. Vår granskning visar att ingen myndighet ännu har tagit fram en sådan informationsfolder. Riksrevisionen finner det anmärkningsvärt att sådan information fortfarande inte finns att tillgå för de arbetstagare som löper störst risk att bli utnyttjade.

²²⁰ Ds 2008:7, s. 193–194, 208–209.

²²¹ Prop. 2013/14:227, s. 24, bet. 2013/14:SfU19, rskr. 2013/14:338.

²²² Regeringskansliet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*, 2018, s. 30.

5.3.1 Det är svårt att få en överblick över informationen till utländska arbetstagare

Som framgått tidigare (se 2.5.5) har Svenska institutet uppdraget att driva webbportalen *Working in Sweden*. Svenska institutet menar dock att man saknar tillräckliga resurser för att kunna utveckla webbportalen, och sedan 2018 har myndigheten endast gjort mindre justeringar. När det gäller arbetstagares rättigheter hänvisar *Working in Sweden* till olika myndigheters respektive webbplatser, och till fackförbunden.²²³ Enligt Svenska institutet finns det också en osäkerhet kring fortsatt finansiering av *Working in Sweden*, i relation till andra parallella informationsuppdrag.²²⁴

Utöver Svenska institutet tillhandahåller en rad andra myndigheter information om vilka villkor som gäller för arbetstagare och arbetsgivare i Sverige. Flera av myndigheterna har information på en mängd språk utöver svenska och engelska. Det är inte helt lätt att navigera på de olika myndigheternas webbplatser. Många myndigheter länkar till varandras webbplatser, men ibland hamnar man då på respektive myndighets välkomstsida, alternativt på myndighetens information på svenska. Några myndigheter har förutom skriftlig information på sina respektive webbplatser, särskilda telefonnummer dit man kan vända sig med frågor.²²⁵ Riksrevisionen har ingen information om i vilken grad dessa telefonnummer utnyttjas eller vilka frågeområden som dominerar. I bilaga 7 finns en kartläggning av ett antal myndigheters webbplatser.

5.3.2 Myndigheternas information om arbetstagares rättigheter är bristfällig

Riksrevisionen konstaterar att ingen myndighet tillhandahåller lättillgänglig information om vart man kan vända sig om arbetsgivaren inte uppfyller sina delar av avtalet. Den information som finns tillgänglig utgår också från att arbetstagaren aktivt söker information. För grupper som löper ökad risk för arbetskraftsexploatering, till exempel dem med kort utbildning, anser Riksrevisionen att myndigheterna behöver vara aktiva för att nå ut med informationen.

Arbetsmiljöverket har riktad information till utsatta grupper

På Arbetsmiljöverkets webbplats finns riktad information till olika grupper, till exempel bärplockare, restaurangarbetare, skogsarbetare och byggarbetare. Här framgår att man ska kontakta sin chef, alternativt skyddsombud och fackliga företrädare, om det finns brister i arbetsmiljön som kan leda till sjukdom och skador. Det finns även broschyrer med enbart bilder, utan text. Länken fungerar

²²³ Mejl från företrädare för Svenska institutet, 2020-08-17.

²²⁴ Bland annat samverkan med Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) om en gemensam digital ingång utifrån den nya EU-förordningen om en gemensam digital ingång (den s.k. SDG-förordningen). Svenska institutet, *Årsredovisning 2019*, s. 14.

²²⁵ Till exempel Arbetsmiljöverket och Migrationsverket.

dock bara från den svenska sidan. Från den engelska sidan finns ingen länk till bildbroschyrerna.²²⁶ Det finns också möjlighet att lämna anonyma tips via telefon eller mejl om man som arbetstagare vill anmäla en arbetsplats för missförhållanden i arbetsmiljön.²²⁷ Arbetsmiljöverket tillhandahåller mycket information rörande utstationering i enlighet med sitt uppdrag men har inga uppgifter om huruvida man når målgruppen. Myndighetens intryck är dock att man i första hand når de arbetsgivare som är seriösa.²²⁸

Migrationsverkets information fokuserar på kraven för arbetstillstånd

Migrationsverkets information till personer som beviljas arbetstillstånd, eller uppehållstillstånd för säsongarbete²²⁹, innehåller information om vilka krav som gäller för arbetstillstånd, vad som krävs vid förlängning och vad som händer om anställningen upphör. Informationen ges på svenska och engelska och skiljer sig inte åt beroende på bransch, yrke, medborgarskap, längd på vistelsen etcetera. Det finns ingen information om arbetsförhållanden, lagar och regler generellt i Sverige. Det finns inte heller någon information om arbetstagares rättigheter eller vart man ska vända sig om man utsätts för exploatering.²³⁰

Enligt Migrationsverket är det generellt svårt att nå ut med information till berörda målgrupper.²³¹ Civilsamhälle och regionkoordinatorer vittnar om att deras klienter har bristfällig kunskap om villkoren på svensk arbetsmarknad.²³² Arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare kan beviljas utan att Migrationsverket eller utlandsmyndigheten träffat den sökande. Den sökande måste dock uppsöka utlandsmyndigheten eller Migrationsverket (i Sverige) för att lämna biometri till uppehållstillståndskortet. Företrädare för ambassaden i Moskva uppfattar att de flesta som söker arbetstillstånd och har frågor i samband med att de lämnar biometri föredrar att få muntlig information och vill ha möjlighet att ställa frågor.²³³ De som besöker ambassaden i Hanoi har mycket sällan frågor om svenska förhållanden, enligt företrädare för ambassaden. Vid mer generella frågor

²²⁶ Arbetsmiljöverket, "Foreign workers in Sweden", hämtad 2020-04-20.

²²⁷ Arbetsmiljöverket, "Tips or make an employee report", hämtad 2020-09-27. De vanligaste frågorna 2019 rörde arbetsplatsens utformning, arbetsmiljölagen, byggnads- och anläggningsarbeten, kemiska och hygieniska gränsvärden, systematiskt arbetsmiljöarbete. Arbetsmiljöverket, *Årsredovisning 2019*, s. 32.

²²⁸ Intervju med företrädare för Arbetsmiljöverket, 2019-10-28.

²²⁹ Arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller uppehållstillstånd för säsongarbete enligt 6 c kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

²³⁰ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-04-29; Migrationsverket, "Arbetstillstånd för dig som är anställd och medborgare i ett land utanför EU", hämtad 2020-04-30.

²³¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2019-10-24; mejl från företrädare för Migrationsverket 2020-04-29.

²³² Intervju med företrädare för Frälsningsarméns traffickingcentrum Safe Havens, 2019-11-11; intervju med kvinna som utnyttjats vid arbete på nagelsalong, 2020-02-12; intervjuer med regionkoordinatorer Region Stockholm, 2020-02-13; Region Nord, 2020-02-19; Region Syd, 2020-04-21.

²³³ Mejl från företrädare för svenska ambassaden i Moskva, 2020-07-15

hänvisar ambassaden bland annat till Migrationsverkets webbplats, ambassadens webbplats och visitsweden.com.²³⁴

Ingen myndighet har information riktad till offer för arbetskraftsexploatering

Migrationsverket har information riktad till gode män om människohandel. Där finns länkar till Polismyndigheten, Brottsofferjouren, Bris, Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel (NMT) och Plattformen Civila Sverige mot Människohandel.²³⁵

Polismyndigheten har information riktad till dem som utsatts för människohandel eller dem som misstänker människohandel. Informationen finns dock bara tillgänglig på svenska och är i första hand inriktad på dem som utsatts för fysiska skador och brott som rör sexuella handlingar. Telefonnummer som anges är Polisens vanliga tipstelefon 114 14.²³⁶ Polisens människohandelssektion i Stockholm lyfter problematiken med att det inte alltid finns någon på det numret som har erfarenhet och kompetens specifikt om människohandel.²³⁷

²³⁴ Mejl från företrädare för svenska ambassaden i Hanoi, 2020-08-20.

²³⁵ Migrationsverket, "Människohandel", hämtad 2020-04-30; Migrationsverket, *Människohandel - Information till dig som är god man för ensamkommande barn*, årtal okänt.

²³⁶ Polisen, "Människohandel – utsatt", hämtad 2020-09-13.

²³⁷ Intervju med företrädare för Polismyndighetens människohandelssektion i Stockholm, 2020-01-09.

6 Skydd och stöd till utsatta

I detta kapitel besvarar vi frågan om huruvida det finns förutsättningar för att erbjuda skydd och stöd till dem som blivit utsatta för arbetskraftsexploatering. Vi har analyserat statistik och befintligt regelverk kring skydds- och stödprocessen. Vi har också intervjuat berörda myndigheter, socialtjänstens regionkoordinatorer och Frälsningsarmén som möter offer.

6.1 Bedömningsgrund

Genom att ge skydd och stöd till arbetstagare som blivit utnyttjade ökar sannolikheten att de ska anmäla arbetsgivaren för olika brott kopplade till arbetskraftsexploatering.²³⁸ Riksrevisionen bedömer att det finns förutsättningar för att erbjuda skydd och stöd till dem som blivit utsatta för arbetskraftsexploatering om:

- det finns tillgång till målgruppsanpassad rättshjälp, socialt stöd och skyddat boende för potentiella offer
- det finns kända rutiner för återvändande till hemlandet för offer för arbetskraftsexploatering.

Enligt ILO:s tilläggsprotokoll till konventionen om tvångsarbete, ska länderna tillgodose samtliga offers behov av såväl direkt hjälp som långsiktig återhämtning och rehabilitering. Det gäller oavsett deras rättsliga ställning i staten.²³⁹ Alla personer som kan förmodas vara offer för människohandel ska få sina rättigheter tillgodosedda, oavsett om det inletts ett straffrättsligt förfarande eller inte. I detta ingår att ge betänke- och återhämtningstid för att ge den berörda personen möjlighet att fatta ett välgrundat beslut om skyddsåtgärder och deltagande i rättsliga förfaranden.²⁴⁰ Under perioden har personen rätt att stanna i landet när det finns skälig anledning att anta att personen är offer för tvångsarbete eller obligatoriskt arbete. Dessutom ingår att ge tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd och tillgång till arbetsmarknaden samt underlätta en trygg och företrädesvis frivillig återvandring.²⁴¹ I förundersökningskungörelsen anges att polisen ska göra en individuell skyddsbedömning för att fastställa om det finns behov av skyddsåtgärder för brottsoffer.²⁴²

²³⁸ Vikten av skydd och stöd till arbetstagare nämns t.ex. i FRA, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union States' obligations and victims' rights*, 2015.

²³⁹ Artikel 3 i ILO:s protokoll till konvention (nr 29) om tvångsarbete; prop. 2016/17:93, s. 8, 25–29, bet. 2016/17:AU12, rskr. 2016/17:240.

²⁴⁰ Rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna.

²⁴¹ Prop. 2016/17:93, bilaga 2, *Skydd*, punkt 11, bet. 2016/17:AU12, rskr. 2016/17:240.

²⁴² Se 13 f § förundersökningskungörelsen (1947:948).

6.2 Sammanfattande iakttagelser

Skydd och stöd till arbetstagare som blivit utnyttjade ökar sannolikheten att offren ska anmäla arbetsgivaren för olika brott kopplade till arbetskraftsexploatering.

Våra viktigaste iakttagelser är följande:

- Stöd- och skyddsprocessen för personer som är utsatta för människohandel har ett fokus på offer för sexuell exploatering.
- Offer för arbetskraftsexploatering kan vara svåra att identifiera, bland annat därför att de ofta själva inte ser sig som brottsoffer eller inte vill ge sig till känna för myndigheterna. Av den anledningen är det angeläget att offer för arbetskraftsexploatering kan beviljas betänketid för att fundera på om de vill delta i en rättsprocess. Det finns inga uppgifter om hur många offer för arbetskraftsexploatering som har beviljats tillfälliga uppehållstillstånd.
- I Sverige är det endast förundersökningsledare, det vill säga polis eller åklagare, som kan ansöka om betänketid. Kraven på att en förundersökning ska vara inledd kan vara ett hinder för att öka antalet rättsprocesser gällande arbetskraftsexploatering.
- Rutiner för återvändande till hemlandet finns men utnyttjas mycket sällan. Ingen person som utsatts för arbetskraftsexploatering deltog i återvändandeprogrammet 2019 och endast en person deltog 2018.

6.3 Systemet för det skydd och stöd som erbjuds offer för arbetskraftsexploatering

Offer för människohandel har möjlighet att få ett omfattande stöd i enlighet med den skydd- och stödprocess som beskrivs i *Jämställdhetsmyndighetens manual vid misstanke om människohandel* (se avsnitt 2.4.1). En av de viktigaste aktörerna i den processen är socialtjänstens regionkoordinatorer. De ska bistå utsatta personer och säkerställa att brottsoffer får det skydd och stöd de har rätt till enligt socialtjänstlagen (2001:453).²⁴³ Regionkoordinatorerna samordnar också stödinsatser mellan socialtjänst, Migrationsverket, hälso- och sjukvård, polis och olika former av boenden.²⁴⁴ Brottsoffren ska bland annat få hjälp och stöd med fysisk, psykisk och social återhämtning. Stödåtgärderna ska som minst omfatta en levnadsstandard som innefattar trygg bostad samt psykologiskt och materiellt bistånd, tillgång till akut sjukvård, hjälp med översättning och tolkning, rådgivning och upplysning om lagliga rättigheter, biträde i brottmålsförfarande och tillgång till utbildning för barn.²⁴⁵

²⁴³ Se 2 kap. 1 § och 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453).

²⁴⁴ Jämställdhetsmyndigheten, *Manual vid misstanke om människohandel – En stöd och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige*, 2019, s. 20.

²⁴⁵ *Ibid*, s. 18.

6.3.1 Få ansökningar om tidsbegränsade uppehållstillstånd

En förutsättning för att brottsoffer ska få tillgång till stöd- och skyddsprocessen är att de beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd. Det gäller både tredjelandsmedborgare och EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt. Syftet med uppehållstillstånden är att brottsoffer ska kunna delta i brottmål. Genom beslut om tillfälligt uppehållstillstånd överförs kostnadsansvaret för bevispersonen från kommun eller region till Migrationsverket.²⁴⁶ Om målet läggs ned kan åklagaren dra tillbaka det tillfälliga uppehållstillståndet. Därmed förlorar personen brottsofferstatus och i praktiken leder det till att socialtjänsten avbryter sina stödinsatser.²⁴⁷

Det finns två typer av tidsbegränsade uppehållstillstånd: 30 dagar (betänketid) och minst sex månader (även kallat reflektionsperiod²⁴⁸). För båda gäller att en förundersökning måste vara inledd och att det alltså finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Det är förundersökningsledare hos polis eller åklagare som ansöker om de tidsbegränsade uppehållstillstånden hos Migrationsverket.²⁴⁹

Betänketid – tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar

”Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, skall på ansökan av förundersökningsledaren ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.”²⁵⁰ Offret behöver inte ha visat en uttrycklig vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna eller medverka i förundersökningen i detta skede.²⁵¹ Ansökan om betänketid bör göras skyndsamt efter att förundersökning inletts. Betänketiden kan förlängas efter de 30 dagarna, bland annat om förundersökningsledaren begär det, det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och att vissa förutsättningar i första stycket är uppfyllda.²⁵²

²⁴⁶ Jämställdhetsmyndigheten, *Manual vid misstanke om människohandel – En stöd och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige*, 2019, s. 42–43.

²⁴⁷ Det finns inget som formellt hindrar socialtjänsten från att fortsätta att ge bistånd, men det är svårt att motivera eftersom personen inte har uppehållstillstånd. I sådana fall kan nödprovning tillämpas, vilket brukar innebära en biljett hem till landet individen kommer från. Intervjuer med regionkoordinatorer Region Nord, 2020-02-17; Region Stockholm, 2020-02-13; mejl från företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2020-11-09. Jrf 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453).

²⁴⁸ Migrationsverket, *Årsredovisning 2019*, s. 43

²⁴⁹ Jämställdhetsmyndigheten, *Manual vid misstanke om människohandel – En stöd och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige*, 2019, s. 42–43; Migrationsverket, ”Ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd eller betänketid”, hämtad 2020-11-09.

²⁴⁹ Se 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716).

²⁵⁰ 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen (2005:716).

²⁵¹ Intervju med regionkoordinatorer Region Stockholm, 2020-02-13.

²⁵² Se 5 kap. 15 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716); Jämställdhetsmyndigheten, *Manual vid misstanke om människohandel – En stöd och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige*, 2019, s. 42–43.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader kan beviljas om det behövs för att genomföra en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. En förutsättning för att beviljas reflektionsperiod är bland annat att personen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna och att personen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser.²⁵³

Enligt Migrationsverkets statistik beviljades under 2019 44 individer 60 enskilda tidsbegränsade uppehållstillstånd som bevispersoner på grund av att de misstänks ha utsatts för människohandel eller människoexploatering. Av de 60 tillstånden rörde 22 betänketid och 38 reflektionsperiod.²⁵⁴ Riksrevisionen har inga uppgifter om hur många av de 44 individerna som var offer för arbetskraftsexploatering.²⁵⁵

De som är utsatta för arbetskraftsexploatering kan vara svåra identifiera och Riksrevisionen anser att möjligheten att ansöka om betänketid för dem är angelägen. Genom betänketiden finns en möjlighet att inleda en diskussion med offret utan krav på att medverka i förundersökning i det skedet.

Många aktörer ser ett behov av en ökning av antalet ansökningar om betänketid och menar att det då krävs att ytterligare funktioner förutom förundersökningsledare kan ansöka om betänketid.²⁵⁶ Så är fallet i till exempel Danmark och Norge.²⁵⁷ Enligt Polismyndigheten finns det i dagsläget svaga incitament för socialtjänsten och andra aktörer att identifiera offer för människohandel utanför den rättsliga processen.²⁵⁸ Det är endast om en rättslig process har inletts som Migrationsverket tar över kostnadsansvaret.²⁵⁹ I annat fall ansvarar socialtjänsten för att personens grundläggande behov tillgodoses.²⁶⁰

²⁵³ Se 5 kap. 15 § första stycket utlänningslagen (2005:716).

²⁵⁴ 30 av individerna var kvinnor (varav 2 flickor) och 14 av dem män (varav 1 pojke). 17 av individerna var EU-medborgare. Migrationsverket, *Årsredovisning 2019*, s. 43.

²⁵⁵ Det går inte att utläsa från Migrationsverkets statistik och beror på att förundersökningsledarna inte alltid inledningsvis kan specificera vilken typ av exploatering det rör sig om. Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 13, s. 69.

²⁵⁶ Länsstyrelsen Stockholm, *Arbetskraftsexploatering och människohandel. Erfarenheter i Sverige och goda exempel från andra länder*, 2017, s. 28; intervju med regionkoordinator Region Nord, 2020-02-17; intervju med företrädare för Frälsningsarméns traffickingcentrum Safe Havens, 2019-11-11; intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2020-10-02. Se också Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 20*, 2019 b, s. 73–74.

²⁵⁷ Center mod menneskehandel, "At identificere ofre for menneskehandel", hämtad 2020-07-07; Council of Europe, *Reply from Norway to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties Second evaluation round*, 2016, s. 17.

²⁵⁸ Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 20*, 2019 b, s. 73.

²⁵⁹ Jämställdhetsmyndigheten, *Manual vid misstanke om människohandel – En stöd och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige*, 2019, s. 42–43.

²⁶⁰ Enligt socialtjänstlagen (2001:453) 2 kap. 1 § har kommunen det yttersta ansvaret för den som vistas där. Det gäller oavsett om personen har rätt att vistas i Sverige eller inte. En förutsättning för rätt till bistånd från socialtjänsten är att man har rätt att vistas i landet. I annat fall är vistelsekommunens ansvar begränsat till att avhjälpa akuta och oförutsägbara nödsituationer. Vanliga ändamål är bistånd till mat, tillfällig logi, läkemedel och hemresor inom eller utanför Sverige. Socialstyrelsen, *Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare*, 2020, s. 35.

Som ett komplement till myndigheternas och socialtjänstens stöd och insatser till brottsutsatta finansierar regeringen och Socialstyrelsen Plattformen Civila Sverige mot Människohandel med sammanlagt 2 miljoner kronor för 2020. Stödet omfattar skydd och stöd till utsatta personer, exempelvis innan formaliseringen av betänketiden.²⁶¹ Plattformen kan till exempel ta över boendekostnader upp till tre månader när en förundersökning lagts ned.²⁶² Frälsningsarmén är den enda organisation som erbjuder boende för män som är offer för arbetskraftsexploatering, men antalet platser är för få.²⁶³ Offer för arbetskraftsexploatering har en annan problembild och en annan könsfördelning än andra offer för människohandel och människoexploatering. Exempelvis är många män utsatta för arbetskraftsexploatering.

Europarådets expertkommitté GRETA har riktat kritik mot Sverige för att endast förundersökningsledare kan ansöka om betänketid.²⁶⁴ Riksrevisionen konstaterar att nuvarande regelverk strider mot syftet med betänketiden. Betänketid ska kunna användas i steget före förundersökningen, när personen överväger om hen vill delta i en rättsprocess mot sin arbetsgivare. Många offer för arbetskraftsexploatering är rädda för polisen eftersom de riskerar att behöva lämna landet vid en anmälan. Att ge andra funktioner möjligheter att ansöka om betänketid kan vara ett sätt att få fler brottsoffer att tänka sig att delta i en rättsprocess. Sådana funktioner kan till exempel vara socialtjänstens regionkoordinatorer eller personal inom vården. Om antalet rättsprocesser ökar kan det på sikt också bidra till att öka antalet åtal och fällande domar.

Både regering och riksdag har bedömt att en förundersökningsledare är den funktion som är bäst lämpad att bedöma om en person har rätt till återhämtande och tillfälligt uppehållstillstånd.²⁶⁵ I en pågående utredning ska utredaren ta ställning till om ytterligare myndighetsaktörer ska kunna ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel.²⁶⁶

6.3.2 Få offer för arbetskraftsexploatering deltar i återvändandeprogrammet för människohandel

Jämställdhetsmyndigheten hanterar Sveriges bidrag till *Återvändandeprogrammet Människohandel Prostitution* för barn och vuxna som varit utsatta för människohandel.²⁶⁷ Programmet erbjuder möjlighet att frivilligt återvända på ett tryggt sätt och att få stöd i hemlandet under upp till sex månader efter återvändandet.

²⁶¹ Regeringsbeslut, A2020/00437/JÄM.

²⁶² Intervju med regionkoordinatorer Region Stockholm, 2020-02-13.

²⁶³ Intervju med företrädare för Frälsningsarméns traffickingcentrum Safe Havens, 2019-11-11.

²⁶⁴ Council of Europe, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden*, 2018, s. 33.

²⁶⁵ Council of Europe, *Report submitted by the authorities of Sweden on measures taken to comply with Committee of the Parties Recommendation CP(2018)28 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, 2019, s. 14; bet. 2019/20:SfU20, s. 25.

²⁶⁶ Dir. 2020:44. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

²⁶⁷ Programmet drivs av FN:s migrationsorgan International Organization for Migration (IOM) och dess regionala kontor i Helsingfors, Finland.

Under 2019 återvände 13 personer inom ramen för återvändandeprogrammet i Sverige; av dem var 69 procent kvinnor och 31 procent män. Under 2019 deltog inget offer för arbetskraftsexploatering i Sverige i programmet, och 2018 var det 1 person.²⁶⁸

Kommunerna får ersättning för kostnader under tiden som brottsoffret vistas i kommunen. Det är kostnader som återsöks från Migrationsverket och bygger på att brottsoffret haft tillfälligt uppehållstillstånd. IOM betalar kostnaderna för återvändandet och reintegreringsprogrammet.²⁶⁹ Trots det kommer det knappt in några ansökningar från stadsförvaltningen i Stockholm. Regionkoordinatorerna där menar att det beror på att programmet är okänt. Men även om det vore känt menar regionkoordinatorerna att socialtjänsten inte alltid är motiverad att söka till IOM eftersom den "snabba lösningen är att köpa biljett hem". En annan orsak kan vara att många av brottsoffren själva av olika anledningar vill lämna Sverige så snabbt som möjligt.²⁷⁰

²⁶⁸ Jämställdhetsmyndigheten, *Manual vid misstanke om människohandel – En stöd och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige*, 2019, s. 73–76; International Organization for Migration, *Assisted Voluntary Return and Reintegration for Victims of Trafficking and Foreign Citizens in Prostitution in Sweden (AVRRTiPP-SWE VI) Statistics, 1 January to 31 December 2019*. Den person som deltog 2018 var en man som offer för arbetskraftsexploatering inom jordbrukssektorn. International Organization for Migration, *Assisted Voluntary Return and Reintegration for Victims of Trafficking and Foreign Citizens in Prostitution in Sweden (AVRRTiPP-SWE V) Statistics, 1 January to 31 December 2018*.

²⁶⁹ Mejl från företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2020-11-09.

²⁷⁰ Intervju med regionkoordinatorer Region Stockholm, 2020-02-13.

7 Slutsatser och rekommendationer

Exploatering av arbetskraft är ett allvarligt samhällsproblem som ökar. Utnyttjandet drabbar framför allt utländsk arbetskraft och innebär till exempel arbete till låg eller utebliven lön, mycket långa arbetsdagar, farlig arbetsmiljö och dåliga boendeförhållanden. Exploatering riskerar att ge följdverkningar för andra delar av arbetsmarknaden genom att företag som har goda arbetsvillkor för de anställda konkurreras ut. Sverige har en skyldighet att motverka arbetskraftsexploatering utifrån åtaganden både på EU-nivå och på nationell nivå, samt i internationella konventioner som regeringen har ratificerat. Det handlar om rätten till goda arbetsvillkor och god arbetsmiljö samt skydd mot människohandel.

Vi konstaterar att det finns stora brister i de statliga insatserna för att motverka exploatering av arbetskraft. Bristerna beror framför allt på att regeringen inte har gett myndigheterna på området mandat och tydliga uppdrag för att motverka problemet.

Avsaknaden av styrning från regeringen och tydligt ansvar hos myndigheterna för frågorna leder till att de insatser som är viktiga för att motverka arbetskraftsexploatering är bristfälliga. Regelverket skyddar inte tillräckligt mot att arbetstagare arbetar och bor under dåliga förhållanden. Myndigheterna kontrollerar inte i tillräcklig utsträckning om utländska arbetstagare utnyttjas. Kontroller leder inte heller till att brottsoffer identifieras och ges det stöd som de internationella konventionerna föreskriver. Därtill saknas det lättillgänglig information om rättigheter och skyldigheter på svensk arbetsmarknad för arbetskraftsinvandrare.

7.1 Regeringen behöver ta ett helhetsgrepp för att motverka arbetskraftsexploatering

Regering och myndigheter har ingen gemensam syn på hur problemet med exploatering av arbetskraft ska motverkas. Ingen myndighet har heller helhetsansvar för att bevaka frågan och ta fram förslag på åtgärder. Jämställhetsmyndigheten har ett samordningsansvar för alla former av människohandel, men saknar resurser för att kunna ha ett tillräckligt fokus på att motverka arbetskraftsexploatering. Hittills har regering och myndigheter använt sig av insatser mot människohandel, arbetslivskriminalitet och lagstiftning på migrationsområdet för att motverka att utländsk arbetskraft utnyttjas.

Regeringen behöver ge myndigheterna tydliga uppdrag för att motverka exploatering

Riksrevisionen bedömer att regeringen behöver skaffa sig en helhetssyn på hur arbetskraftsexploatering ska motverkas. Det innebär att den behöver bestämma vilka myndigheter som ska ha en aktiv roll i arbetet mot exploatering. Det betyder också att regeringen behöver tydliggöra varje myndighets ansvar och se till att myndigheterna både har tydliga uppdrag och mandat att utföra dessa uppdrag.

Ett sätt att synliggöra myndigheternas uppdrag är att ta fram en handlingsplan. Eftersom insatser mot arbetskraftsexploatering spänner över många politikområden kan en handlingsplan hjälpa till att åskådliggöra hela kedjan av insatser. ILO:s tilläggsprotokoll till konventionen om tvångsarbete ställer krav på att det ska finnas en handlingsplan mot tvångsarbete.²⁷¹ I Sverige finns en nationell handlingsplan mot människohandel för alla ändamål, men den har ett stort fokus på sexuella ändamål. Få insatser är riktade direkt mot exploatering på arbetsmarknaden. Riksrevisionen bedömer att denna handlingsplan inte är tillräcklig för att motverka arbetskraftsexploatering.

Regeringen bör utse en ansvarig myndighet som samordnar arbetet

För att arbeta effektivt mot arbetskraftsexploatering behöver myndigheterna ha kunskaper om och ansvar bland annat för frågor om arbetsvillkor och arbetsmiljö, migration och människohandel. Ansvaret för dessa frågor är uppdelade på olika myndigheter. Riksrevisionen bedömer att det behöver finnas en myndighet som har ett ansvar för att samordna arbetet. I annat fall finns risk för dubbelarbete eller att viktiga frågor inte hanteras alls.

Jämställdhetsmyndigheten har idag en samordnande roll mot människohandel. Det är en nybildad myndighet med få anställda och små resurser att lägga på arbetet mot arbetskraftsexploatering. Idag sorteras arbetet mot människohandel för alla former, inklusive människohandel för tvångsarbete, under mäns våld mot kvinnor i Jämställdhetsmyndighetens arbete. Riksrevisionen konstaterar att arbetet mot arbetskraftsexploatering därmed inte får tillräckligt med resurser och utrymme. Det finns skäl som talar för att skilja ut arbetet mot arbetskraftsexploatering från arbetet mot människohandel för andra ändamål, så som tiggeri eller prostitution.²⁷² Arbetskraftsexploatering äger rum på arbetsplatser, som vanligtvis i sig inte är illegala. Det gör att kunskaper om arbetskraftsexploateringsmekanismer är en fråga som hör samman med hur god arbetsmiljö och goda arbetsvillkor kan säkerställas.

Riksrevisionen föreslår att Arbetsmiljöverket får en samordnande roll för att motverka arbetskraftsexploatering. Arbetsmiljöverket har kunskap om hur arbetsplatser bör vara organiserade för att uppnå en god arbetsmiljö. Det är även en myndighet som har tillträdesrätt till arbetsplatser på ett annat sätt än andra myndigheter som arbetar med frågan.²⁷³ I många andra länder har motsvarande Arbetsmiljöverket en viktig roll i att exempelvis identifiera offer för

²⁷¹ Se prop. 2016/17:93.

²⁷² Arbetet mot människohandel är redan i dag uppdelat på olika ändamål genom att länsstyrelserna har ett uppdrag som riktas endast mot sexuell exploatering (se 2.4.1). Ingen myndighet har dock fokus på exploatering på arbetsmarknaden.

²⁷³ Se 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

arbetskraftsexploatering vid arbetsplatsinspektioner.²⁷⁴ Arbetskraftsexploatering är ett globalt fenomen. Det bör underlätta internationellt samarbete om ansvaret för att motverka arbetskraftsexploatering i Sverige ligger på samma typ av myndighet som i andra EU-länder.²⁷⁵ Arbetsmiljöverket har dessutom ansvar för frågor gällande en av riskgrupperna för arbetskraftsexploatering, nämligen utstationerade.²⁷⁶

I uppdraget som samordnande myndighet kan det bland annat ingå att ta fram gemensamma riktlinjer för hur myndigheterna ska motverka arbetskraftsexploatering, ha hand om information till utländsk arbetskraft om rättigheter i arbetslivet, öka allmänhetens medvetande om problemet, utbilda andra myndigheter samt se över stödprocessen till offer för exploatering.

Uppdraget skulle innebära en stor förändring för Arbetsmiljöverket eftersom myndigheten inte har något uppdrag att arbeta mot arbetskraftsexploatering och det kräver att myndigheten skaffar sig ny kompetens på området. Uppdraget att samordna de myndighetsgemensamma kontrollerna bör dock ha gett erfarenheter som kan användas i arbetet.

Myndigheternas insatser bör nå alla relevanta målgrupper

Regeringen har under senare år haft för avsikt att motverka utnyttjande av utländsk arbetskraft genom att förändra villkor för arbetstillstånd, eller ställa krav på arbetsvillkor för enskilda grupper av arbetskraftsinvandrare. Det har kommit flera utredningar om arbetskraftsinvandring från tredjeland med syfte att motverka utnyttjande av migranter. Utstationeringslagen har också nyligen förändrats för att bland annat motverka exploatering. Det är positivt att försöka motverka exploatering för dessa grupper. Riksrevisionen menar dock att det är viktigt att väga in alla riskgrupper, oavsett rättslig status, i arbetet.

Riskgrupperna förändras över tid och de statliga åtgärderna behöver anpassas beroende på vilken målgrupp det handlar om. Ett exempel är coronakrisen sommaren 2020 då bärplockare som vanligtvis kommer från Thailand inte kunde komma till Sverige. Istället har det kommit människor från Bulgarien för att plocka bär, och vissa har hamnat i en svår situation med förmodat låga löner och dåliga boendevillkor.²⁷⁷ Här handlar det om att olika grupper av migranter som

²⁷⁴ I FRA-rapporten *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: boosting workplace inspections*, 2018, beskrivs hur motsvarande Arbetsmiljöverket i andra europeiska länder har en stor betydelse för att motverka arbetskraftsexploatering. Belgien och Nederländerna lyfts fram som förebilder. För en beskrivning av hur bland annat Belgiens och Finlands arbetsmiljöverk arbetar mot arbetskraftsexploatering, se Länsstyrelsen Stockholm, *Arbetskraftsexploatering och människohandel. Erfarenheter i Sverige och goda exempel från andra länder*, 2017, s. 14–21.

²⁷⁵ Till exempel inom den nya myndigheten the European Labour Authority som håller på att etableras och som bland annat ska samordna gemensamma inspektioner inom EU. European Labour Authority, "About us", hämtad 2020-10-01.

²⁷⁶ Enligt 2 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket är myndigheten förbindelsekontor för utstationering vilket innebär att den har hand om utstationeringsregistret samt har tillsyn över att bestämmelserna om anmälningskyldighet vid utstationering följs.

²⁷⁷ Se t.ex. Fröberg, "Så blev skogens guld till blodsbär i coronakrisens spår", 2020-08-31.

kommer för att arbeta med samma arbetsuppgift i Sverige. Men det är också möjligt att en individ från tredjeland väljer mellan olika sätt att ta sig till Sverige för att arbeta: antingen genom att söka arbetstillstånd i Sverige, söka uppehålls- eller arbetstillstånd i ett annat EU-land och därefter komma till Sverige, eller genom att komma irreguljärt. Därför är det viktigt att vara medveten om de olika vägarna in i Sverige för individer som riskerar att drabbas av arbetskraftsexploatering. I annat fall kan konsekvensen bli att stramare regelverk för en viss typ av arbetstillstånd leder till att arbetskraftsinvandrare tar sig till landet på andra sätt, där det råder svagare kontroll av arbetsvillkoren.

Åtgärderna behöver i många fall vara riktade specifikt till de olika riskgrupperna. Det krävs exempelvis en viss typ av åtgärder för att motverka att EU-medborgare exploateras eftersom de inte behöver arbetstillstånd för att arbeta i Sverige. Myndigheterna har dessutom begränsad kunskap om vilka de är. Här kan myndigheterna behöva arbeta med uppsökande verksamhet. För arbetskraftsinvandrare från tredjeland med arbetstillstånd har Migrationsverket däremot god kännedom om vilka personer som befinner sig i landet och bör kunna nå dem direkt med till exempel information om arbetstagaes rättigheter i Sverige.

Branschspecifika insatser behövs

Arbetskraftsexploatering är koncentrerad till ett antal branscher som är arbetsintensiva och där många med kort utbildning arbetar. Varje bransch har sina förutsättningar att motverka exploaterande villkor. Här är arbetsmarknadens parter viktiga aktörer för myndigheterna att samverka med och lära sig mer om förhållandena i en specifik bransch. Utifrån dessa kunskaper kan branschspecifika åtgärder tas fram.

För att myndigheterna ska kunna arbeta mer effektivt rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- ta ett helhetsgrepp för att motverka arbetskraftsexploatering genom att:
 - ge myndigheterna på området tydliga uppdrag och mandat för att kunna genomföra nödvändiga åtgärder
 - ta fram en handlingsplan för att samla åtgärderna och möjliggöra uppföljning
 - ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att samordna arbetet.

Nedan lämnar Riksrevisionen även rekommendationer som är specifika för de olika områden som ingår i granskningen. Dessa rekommendationer bör kunna ingå i en handlingsplan mot arbetskraftsexploatering.

7.1.1 Kunskapen om arbetskraftsexploatering behöver öka

Granskningen har visat att det finns bristande kunskaper om arbetskraftsexploatering och vilka som drabbas. Ingen myndighet har hittills tagit fram en helhetsbild över vilka riskgrupperna för arbetskraftsexploatering är eller antalet identifierade offer. Statistiken över hur många som identifieras och får hjälp av myndigheterna är också mycket osäker. En handlingsplan mot arbetskraftsexploatering och de åtgärder som ingår i den behöver vara baserad på kunskap om problemet. Tillförlitlig statistik behövs också för att kunna avgöra om arbetet är framgångsrikt.

Flera myndigheter kan ta fram kunskap

Kunskapen om arbetskraftsexploatering kan öka på flera sätt. Det handlar om att sammanställa befintlig kunskap, bedöma vilken ny kunskap som behövs och utifrån kunskapen komma med förslag på hur arbetskraftsexploatering kan motverkas.

Myndigheten för arbetsmiljökunskap ansvarar för, bland annat, kunskapsuppbyggnad och utvärdering inom arbetsmiljöområdet och kan därför ha en roll i detta arbete.²⁷⁸ Arbetskraftsexploatering skiljer sig emellertid från arbetet för att främja god arbetsmiljö i allmänhet. En stor skillnad är att arbetsgivare som exploaterar arbetskraft i många fall inte självmant verkar för att förbättra arbetsvillkoren för de anställda. Istället är kontroller och sanktioner viktigare för att motverka utnyttjandet. Den myndighet som har kunskap om kontroller och sanktioner är Arbetsmiljöverket. Detta talar för att Arbetsmiljöverket också har en roll i att ta fram kunskap om arbetskraftsexploatering och hur det kan motverkas.

Arbetsmiljöverket bör till exempel kunna samla in information om misstänkta fall av arbetskraftsexploatering i samband med sina inspektioner. Informationen kan ge kunskap om i vilka branscher och i vilka regioner problemet förekommer. Uppgifterna kan även ge en bild av om problemet ökar eller minskar. Uppgifter från Polisens arbetsplatsinspektioner skulle kunna ge viktig information om vilka grupper som arbetar utan arbetstillstånd i Sverige. De rättsliga förutsättningarna för att samla in den här typen av uppgifter behöver dock utredas eftersom det kan handla om personuppgifter. Även Brottsförebyggande rådet skulle kunna bidra med att bygga upp kunskap avseende arbetskraftsexploatering.²⁷⁹

²⁷⁸ Se förordningen (2018:254) med instruktion för Myndigheten för arbetsmiljökunskap.

²⁷⁹ I Ds 2008:7 s.187 föreslogs att Brå skulle få i uppdrag att närmare undersöka arbetskraftsexploatering.

7.1.2 Regelverket bör i större omfattning omfatta de missförhållanden som utgör arbetskraftsexploatering

Granskningen har visat att det finns vissa brister i regelverket som ska motverka att arbetskraftsexploatering uppstår på en arbetsplats. Arbetsgivare som exploaterar arbetskraft löper därtill liten risk att straffas för det.

Utländsk arbetskraft bör få bättre möjligheter att kräva ut avtalad lön

I Sverige har arbetsmarknadens parter ansvar för lönebildningen. Riksrevisionen bedömer ändå att staten behöver motverka att utländska arbetstagare inom yrken som inte kräver längre utbildning arbetar till mycket låga löner. Konsekvenserna av en sådan lönedumpning riskerar att leda till fattigdom samt att företag som betalar skäliga löner konkurreras ut. Frågor om löner för utländsk arbetskraft är komplexa eftersom det finns olika villkor för olika riskgrupper, till exempel utstationerade och arbetskraftsinvandrare från tredjeländ.

Riksrevisionen menar att ett första steg i att motverka att utländsk arbetskraft får oskäligen låga löner är att förbättra möjligheterna för arbetstagare att kräva ut en avtalad lön av arbetsgivaren. I Sverige är det tänkt att arbetstagare ska ta hjälp av sitt fackförbund för att ställa krav på goda arbetsvillkor. Fackförbunden uppger dock att det finns stora utmaningar med att rekrytera medlemmar bland utländska arbetstagare som befinner sig temporärt i landet. För dessa grupper kan det behövas särskilda insatser från staten för att deras rättigheter ska tas tillvara. Länsstyrelsen Stockholm har exempelvis föreslagit att migrantarbetare som exploateras ska få tillgång till gratis rättshjälp.²⁸⁰ Det kan också handla om möjligheten att få tillfälligt uppehållstillstånd för att driva en tvist mot arbetsgivaren, vilket föreslogs i en promemoria från 2018.²⁸¹

Sedan 2013 finns en lagstiftning som ska möjliggöra att irreguljära arbetskraftsinvandrare kan få ut sin inestående lön.²⁸² Men lagstiftningen har, utifrån vad våra eftersökningar visar, aldrig använts. Arbetsgivare som har anställda utan arbetstillstånd kan dömas att betala böter eller en särskild avgift.²⁸³ Om de även skulle behöva betala ut lön till den anställda blir det dyrare att utnyttja arbetskraft utan arbetstillstånd. Detta kan verka avskräckande för de arbetsgivare som utnyttjar arbetskraft på ett systematiskt sätt. För att stärka arbetskraftsinvandrares möjlighet att få ut lön rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- utreda hur riskgrupper för arbetskraftsexploatering kan få bättre möjligheter att utkräva en avtalad eller inestående lön.

²⁸⁰ Länsstyrelsen Stockholm, *Arbetskraftsexploatering och människohandel. Erfarenheter i Sverige och goda exempel från andra länder*, 2017, s. 28.

²⁸¹ Ds 2018:7.

²⁸² Lag (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

²⁸³ Särskild avgift är en sanktion som kan utkrävas av den arbetsgivare som har en utlänning utan arbetstillstånd anställd. Avgiften motsvarar vanligtvis ett prisbasbelopp per utlänning, ca 47 000 kr 2020. Se 20 kap. 12 § 1 utlänningslagen (2005:716).

Det är inte förbjudet för en arbetsgivare att ta betalt för en anställning. En pågående utredning (dir. 2020:8) ska utreda handel med arbetstillstånd. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att följa vad utredningen kommer fram till. Riksrevisionen betonar att det är viktigt att ett eventuellt förbud om att ta betalt för en anställning är generellt så att det gäller alla arbetstagare som riskerar att sättas i skuld till sin arbetsgivare.

Det behöver finnas tydliga krav på vad som gäller när arbetsgivaren står för boendet

Under granskningen har myndighetsrepresentanter framfört att det är svårt för dem att agera när arbetstagare bor på eller i närheten av arbetsplatsen under dåliga villkor. Det finns ingen lagstiftning som reglerar boendestandard eller hyresnivå när arbetsgivaren erbjuder inkvartering. Denna typ av lagstiftning finns i många andra länder, däribland Norge.²⁸⁴ För säsongsanställda i Sverige finns det vissa krav på boendestandard för att bevilja arbetstillstånd. Reglerna för boendestandard för säsongsanställda bör kunna vara en utgångspunkt för en mer generell lagstiftning som gäller fler riskgrupper för arbetskraftsexploatering. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

- utreda möjligheten att reglera krav på boendestandard och kostnad när en anställd erbjuds boende som en del av anställningen.

7.1.3 Brottsofferperspektivet behöver stärkas i kontrollerna

Granskningen har visat att ingen myndighet har mandat att kontrollera flertalet av de missförhållanden som utgör arbetskraftsexploatering. Det finns även brister i myndigheternas förmåga att identifiera potentiella brottsoffer. En viktig del i en handlingsplan mot arbetskraftsexploatering är att säkerställa att kontroller kopplade till arbetslivskriminalitet också fångar upp arbetskraftsexploatering.

Myndigheterna bör på sikt få mandat att kontrollera arbetsvillkor för riskgrupper
Arbetstagarorganisationerna har rollen att säkerställa att anställda har goda arbetsvillkor. De uppger emellertid att det är svårt att rekrytera medlemmar bland utländsk arbetskraft. Med dagens system kommer det sannolikt att finnas fortsatta problem med att utländsk arbetskraft arbetar under mycket dåliga villkor utan att det upptäcks av fackförbund eller myndigheter. Riksrevisionen bedömer därför att det är nödvändigt att på längre sikt se över hur myndigheterna kan få en mer aktiv roll i att säkerställa att de mest utsatta av de utländska arbetstagarna har acceptabla arbetsvillkor. Det kan ske genom att en myndighet får i uppdrag att kontrollera bland annat att arbetstagarna har skriftliga anställningsavtal, att löner betalas ut och att boendeförhållandena är godtagbara. Arbetstagare som befinner sig temporärt i landet inom branscher där det förekommer arbetskraftsexploatering är

²⁸⁴ Arbeidstilsynet, "Innkvartering av arbeidstakere", hämtad 2020-10-06.

grupper som borde vara i fokus för dessa kontroller. Finland²⁸⁵ och Storbritannien²⁸⁶ kan fungera som exempel på hur kontrollverksamheten kan utformas. Där finns särskilda inspektörer som inspekterar arbetsförhållanden för riskgrupper för arbetskraftsexploatering.

Att ge en myndighet i mandat att kontrollera till exempel löner och anställningsavtal skulle dock innebära en förskjutning av myndigheternas roll i förhållande till arbetsmarknadens parter. Regeringen behöver därför ta dessa konsekvenser i beaktande innan förändringar genomförs. Dessutom skulle ett utökat uppdrag kräva ytterligare resurser för den myndighet som skulle följa upp arbetsvillkoren. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

- utreda om myndigheterna bör utöva tillsyn över arbetsvillkor för utländsk arbetskraft i branscher med ökad risk för arbetskraftsexploatering.

Myndigheterna behöver tydliggöra vem som ska identifiera brottsoffer vid de myndighetsgemensamma kontrollerna

Det finns dock insatser inom myndigheternas kontroll av arbetsgivare som kan motverka arbetskraftsexploatering utan att mandatet förändras. Arbetsmiljöverket är i färd med att utbilda samtliga arbetsmiljöinspektörer om människohandel. Flera av inspektörerna som gått utbildningen känner sig ändå osäkra på hur de ska hantera misstänkta fall av arbetskraftsexploatering. Därför behöver Arbetsmiljöverket säkerställa att utbildningen innehåller de kunskaper som inspektörerna behöver.

De medverkande myndigheterna behöver klargöra vem som ska ha rollen att identifiera potentiella brottsoffer när regionkoordinatorerna inte medverkar vid de myndighetsgemensamma kontrollerna. En möjlighet är att Polisen har denna roll eftersom myndigheten har i uppgift att ta upp anmälningar om människoexploatering eller människohandel. Det kan emellertid vara svårt att få potentiella brottsoffer att vilja prata med Polisen eftersom de kan vara rädda för att bli av- eller utvisade eller åtalade för något brott. Av detta skäl kan det vara lämpligare att arbetsmiljöinspektörer har rollen av att prata med potentiella brottsoffer och informera dem om deras rättigheter.

²⁸⁵ I Finland finns det arbetarskyddsinspektörer som är specialiserade på att specifikt granska hur migrantarbetare sysselsätts. Inspektionerna fokuserar till största delen på om arbetsgivarna har uppfyllt sina skyldigheter i enlighet med gällande finsk lag, bland annat när det gäller anställningsvillkor och skäliga löner enligt bindande kollektivavtal. Se Länsstyrelsen Stockholm, 2017, s. 16.

²⁸⁶ I Storbritannien finns myndigheten Gangmasters and Labour Abuse Authority (GLAA) som bl.a. inspekterar arbetsvillkor för de mest riskutsatta arbetstagarna. Se "Gangmasters and Labour Abuse Authority", hämtad 2020-07-07.

Polisen bör stärka brottsofferperspektivet i arbetsplatsinspektionerna

Det finns brister i Polisens arbete mot arbetskraftsexploatering som framför allt handlar om bristande brottsofferperspektiv i Polisens arbetsplatsinspektioner. Trots uppenbara risker för att individer som polisen stöter på under inspektioner har blivit utsatta för arbetskraftsexploatering så saknar vissa gränspolis utbildning om människohandel. Dessutom lämnar gränspoliserna sällan ärenden vidare till de sektioner som arbetar mot människohandel i regionerna. Riksrevisionen bedömer att det är av stor vikt att Polismyndigheten säkerställer att all personal som genomför arbetsplatsinspektioner har utbildning om arbetskraftsexploatering. Polismyndigheten behöver även se till att det finns rutiner för hur poliserna ska agera då de misstänker arbetskraftsexploatering under en arbetsplatsinspektion. Polismyndigheten håller på att ta fram en handbok som gränspoliserna ska kunna använda för att identifiera offer för människohandel och människoexploatering. Riksrevisionen ser ett stort behov av ett sådant metodstöd och ser positivt på att det håller på att tas fram. För att säkerställa att potentiella offer för arbetskraftsexploatering identifieras rekommenderar Riksrevisionen Polismyndigheten att:

- säkerställa att alla som jobbar med arbetsplatsinspektioner får utbildning om arbetskraftsexploatering. Det behöver också finnas rutiner för hur potentiella offer ska hanteras.

Rättsväsendet behöver bli bättre på att lagföra arbetsgivare som exploaterar

Granskningen har visat att det är en närmast obefintlig risk för arbetsgivare att bli straffade för människoexploatering eller människohandel. GRETA har också framfört kritik över Sveriges arbete med att utreda och väcka åtal i fall av människohandel för tvångsarbete.²⁸⁷ Det finns därför anledning för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att se över hur arbetet kan förbättras. Särskilt anmärkningsvärt är att så få förundersökningar leder vidare till åtal.

7.1.4 Informationen till utländska arbetstagare behöver tydliggöra rättigheter för att verka förebyggande och stödja utsatta

Många myndigheter tillhandahåller information om villkoren på svensk arbetsmarknad riktad till utländsk arbetskraft. Den information som finns tillgänglig fokuserar på arbetstagarens skyldigheter, exempelvis vad som gäller när anställningen upphör eller vad som krävs för att få permanent uppehållstillstånd. Den bygger också på att arbetstagaren själv letar reda på informationen. Information om vart man ska vända sig om man blivit utsatt för arbetskraftsexploatering saknas, utöver hänvisningar till fackförbund.

²⁸⁷ Council of Europe, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden. Second Evaluation Round*, 2018.

Riksrevisionen rekommenderar, som en del av handlingsplanen, att informationen stärks för att både verka förebyggande och stödjande. Det behöver finnas riktad information om vilka rättigheter och skyldigheter man har som utländsk arbetstagare i Sverige och vart man kan vända sig för att få hjälp och stöd. Det behöver också finnas en kanal dit man kan vända sig med frågor och för att få hjälp för den som blivit utsatt för exploatering.

Erfarenheter från arbetet med den nationella stödtelefonen för yrkesverksamma som drivs av Nationellt Metodstödsteam mot prostitution och människohandel bör tas tillvara. Även erfarenheter från exempelvis England²⁸⁸, Finland²⁸⁹ och USA²⁹⁰ kan användas i arbetet eftersom det är länder som tillhandhåller olika typer av direkta informations- och stödkanaler för potentiella brottsoffer.

Migrationsverket har möjlighet att nå alla tredjelandsmedborgare som söker arbetstillstånd. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket behöver komplettera informationen med uppgifter om vart man ska vända sig om man får problem under sin anställning. Migrationsverket bör sträva efter att arbetskraftsinvandrare får denna information innan de påbörjar sin anställning. De migranter som besöker ambassaderna för att lämna biometri bör få information innan de reser till Sverige.

Migrationsverket når dock endast de personer som behöver tillstånd för arbete i Sverige. För grupper som inte behöver arbetstillstånd behövs andra typer av informationsinsatser. Därför rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- säkerställa att det finns information tillgänglig för alla riskgrupper om arbetstagares rättigheter och skyldigheter. Det behöver också finnas information om vart man kan vända sig och hur man kan få hjälp och stöd om man är utsatt för arbetskraftsexploatering.

7.1.5 Skydds- och stödprocessen behöver anpassas till offer för arbetskraftsexploatering

Skydds- och stödprocessen för identifierade offer för människohandel är omfattande och inriktad på sexuell exploatering. Offer för arbetskraftsexploatering kan vara svåra att identifiera, bland annat därför att de ofta själva inte ser sig som offer eller inte vill ge sig till känna för myndigheterna. Deras behov av skydd och stöd kan också skilja sig åt eftersom gruppen generellt sett är mer heterogen med avseende på stödbehov än den som utnyttjas för sexuell exploatering.

²⁸⁸ Gangmasters and Labour Abuse Authority, "I am a worker", hämtad 2020-07-07.

²⁸⁹ Se t.ex. Hjälpssystemet för offer för människohandel, "Har du fallit offer för människohandel? Du kan få hjälp!", hämtad 2020-08-10.

²⁹⁰ Se t.ex. Department of State, *Know your rights. An information pamphlet describing your rights while working in the United States*, datum okänt.

För att skapa bättre förutsättningar för att erbjuda skydd och stöd för offer för arbetskraftsexploatering bedömer Riksrevisionen att nuvarande skydds- och stödprocess behöver anpassas. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

- säkerställa att det finns en process för skydd och stöd som är anpassad till offer för arbetskraftsexploatering.

En förutsättning för att kunna ta del av skydd- och stödprocessen är att brottsoffret beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd. En viktig åtgärd för att stärka skydd och stöd för offer för arbetskraftsexploatering är därför att möjliggöra för fler att få betänketid om 30 dagar, med möjlighet till förlängning. Enligt nuvarande regelverk krävs att en förundersökning är inledd för att kunna ansöka om betänketid. Riksrevisionen menar att det strider mot syftet med betänketiden eftersom den ska kunna användas i steget före förundersökningen, när personen överväger om hen vill delta i en rättsprocess mot sin arbetsgivare. För att öka antalet ansökningar om betänketid kan en väg vara att fler än förundersökningsledare från polis och åklagare har möjlighet att ansöka om det. Om antalet rättsprocesser ökar kan det på sikt också bidra till att öka antalet åtal och fällande domar. Riksrevisionen ser positivt på den pågående utredningen som ska ta ställning till om ytterligare myndighetsaktörer ska kunna ansöka om betänketid.²⁹¹

7.2 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- ta ett helhetsgrepp för att motverka arbetskraftsexploatering genom att:
 - ge myndigheterna på området tydliga uppdrag och mandat för att kunna genomföra åtgärder mot problemet
 - ta fram en handlingsplan för att samla åtgärderna och möjliggöra uppföljning
 - ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att samordna arbetet.
- se till att lämpliga myndigheter tar fram:
 - information tillgänglig för alla riskgrupper om arbetstagares rättigheter och skyldigheter. Det behöver också finnas information om vart man kan vända sig och hur man kan få hjälp och stöd om man är utsatt för arbetskraftsexploatering
 - en process för skydd och stöd som är anpassad till offer för arbetskraftsexploatering.

²⁹¹ Dir. 2020:44. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

- utreda följande områden:
 - hur riskgrupper för arbetskraftsexploatering kan få bättre möjligheter att utkräva en avtalad eller inestående lön
 - hur krav på boendestandard och kostnad kan ställas på arbetsgivare när en anställd erbjuds boende som en del av anställningen
 - om myndigheterna bör utöva tillsyn över arbetsvillkor för utländsk arbetskraft i branscher med ökad risk för arbetskraftsexploatering.

Riksrevisionen rekommenderar Polismyndigheten att:

- säkerställa att alla som jobbar med arbetsplatsinspektioner får utbildning om arbetskraftsexploatering och att det finns rutiner för hur potentiella offer ska hanteras.

STATENS INSATSER MOT EXPLOATERING AV ARBETSKRAFT

Referenslista

Litteratur och artiklar

Fröberg, J. "Så blev skogens guld till blodsbär i coronakrisens spår", *Dagens Nyheter*, 2020-08-31.

Herzfeld Olsson, P., "Konsten att inkludera arbetskraftsmigranter i den svenska arbetsrättsliga modellen", *Juridisk Tidskrift* 2019-20 nr 3, 2019.

Torp, E., *Vi, skuggorna*, Leopard förlag, 2019.

Utredningar och rapporter m.m.

Arbetsmiljöverket m.fl., *Lägesrapport 2019. För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet. En rapport framtagen i samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket*, 2019.

Arbetsmiljöverket, *Årsredovisning 2019, 2020*.

Brottsförebyggande rådet, *Arbeta förebyggande mot människohandel för arbetskraftsexploatering och tvångsarbete*, mars 2017.

Council of Europe, *Reply from Norway to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties Second evaluation round*. Reply submitted on 1 February 2016, 2016.

Council of Europe, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden. Second Evaluation Round*, GRETA, Group Of Experts On Action Against Trafficking In Human Beings, Adopted on 23 March 2018, Published on 8 June 2018, 2018.

Council of Europe, *Report submitted by the authorities of Sweden on measures taken to comply with Committee of the Parties Recommendation CP(2018)28 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*. Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Second evaluation round. Received on 8 November 2019.

Council of Europe, *9th General Report on GRETA's activities, covering the period from 1 January to 31 December 2019, 2020*.

Department of State, United States of America, *Know your rights. An information pamphlet describing your rights while working in the United States*, datum okänt.

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

Dir. 2020:44, *Skärpta regler för utvisning på grund av brott.*

Dir. 2020:69, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare (Ju 2020:05).*

Ds 2008:7, *Människohandel för arbetskraftsexploatering m.m. - kartläggning, analys och förslag till handlingsplan.*

Ds. 2018:7, *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete.*

Ekobrottsmyndigheten, *Årsredovisning 2019, 2020.*

Ekobrottsmyndigheten, *Checklista Varningssignaler – Oseriösa aktörer, mars 2020.*

Ekobrottsmyndigheten, *Risikfaktorer – en vägledning för schysst konkurrens, årtal okänt.*

EU-kommissionen, *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2018.* Frederic De Wispelaere, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet – HIVA-KU Leuven, oktober 2019.

Fair Play Bygg, *Fair Play Bygg – årsrapport 2018*, Byggnads region Stockholm-Gotland, Stockholms Byggmästareförening, 2019.

FRA, European Union Agency for Fundamental Rights, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union States' obligations and victims' rights*, FRA 2015.

FRA, European Union Agency for Fundamental Rights, *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: boosting workplace inspections*, FRA 2018.

FRA, European Union Agency for Fundamental Rights, *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives*, FRA 2019.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2019, 2020.*

International Organization of Migration, *Assisted Voluntary Return and Reintegration for Victims of Trafficking and Foreign Citizens in Prostitution in Sweden (AVRRTiPP-SWE V) Statistics 1 January to 31 December 2018.*

International Organization of Migration, *Assisted Voluntary Return and Reintegration for Victims of Trafficking and Foreign Citizens in Prostitution in Sweden (AVRRTiPP-SWE VI) Statistics 1 January to 31 December 2019.*

Johansson, M., *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden – en översikt.* Örebro universitet, framtagen i samarbete med CBSS, 2020.

Justitieombudsmannen, *Beslut: Uttalanden om Polismyndighetens åtgärder vid en arbetsplatskontroll*, Dnr. 4476-2017, 2019-01-23.

Jämställdhetsmyndigheten, *Manual vid misstanke om människohandel – En stöd och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige*, 2019.

Jämställdhetsmyndigheten, *Statistik Misstänkta fall för människohandel i Sverige 2018 Vuxna*, Jämställdhetsmyndigheten, 2019-04-29.

Jämställdhetsmyndigheten, *Statistik Misstänkta fall för människohandel i Sverige 2019, Vuxna*, Jämställdhetsmyndigheten, 2020.

LO, *Utländska arbetstagare på svensk arbetsmarknad – en handbok*, Landsorganisationen i Sverige, 2019.

Länsstyrelsen Stockholm, *Utsatta EU-medborgare i Sverige Lägesrapport ur ett människohandelperspektiv*, rapport 2014:10, Länsstyrelsen Stockholm, 2014.

Länsstyrelsen Stockholm, *Arbetskraftsexploatering och människohandel. Erfarenheter i Sverige och goda exempel från andra länder*, Rapport 2017:7, Länsstyrelsen Stockholm, 2017.

Länsstyrelsen Stockholm, *Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige – slutrapport*, Regeringsuppdrag angående utsatta EU/EES-medborgare, Länsstyrelsen i Stockholm, 2020.

Medlingsinstitutet, *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2019, Medlingsinstitutets årsrapport*, 2019.

Migrationsverket, *Människohandel - Information till dig som är god man för ensamkommande barn*, årtal okänt.

Migrationsverket, *Metodstöd vid misstanke om människohandel*, intern PM, Migrationsverket, skapad 2019-10-30.

Migrationsverket, *Rutinbeskrivning vid misstänkt människohandel*, intern PM, Migrationsverket, skapad 2019-10-30.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2019, 2020*.

Polismyndigheten, *Rapportering till regeringen avseende sanktionsdirektivet för 2019, Inspection report – Template Articles 14 & 16 § 2 of the Employers' Sanctions Directive (2009/52/EC), Annex 1*, 2019 a.

Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 20*. Polismyndigheten Rapport 2018, 2019 b.

Regeringsbeslut A2016/00159/ARM, *Uppdrag om webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige*.

Regeringsbeslut A2017/01962/ARM, A2017/00185/ARM, *Uppdrag om digital information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige.*

Regeringsbeslut A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM, *Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.*

Regeringsbeslut A2019/02305/ARM, A2019/02294/SV, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsmiljöverket.*

Regeringsbeslut A2020/00437/JÄM, *Ansökan om medel för nationellt stödprogram för personer utsatta för människohandel och exploatering såsom prostitution.*

Regeringsbeslut Fi2019/04079/SFÖ m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna.*

Regeringsbeslut Ju2017/09598/LP(delvis), Ju2007/01154/Å, Ju2016/07818/PO m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten.*

Regeringsbeslut Ju2019/03304/KRIM, *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet om informationsdelning i arbetet för att förebygga brott.*

Regeringsbeslut UD2019/04008/FH, UD2019/18963/PLAN (delvis), UD2019/19241/IU (delvis) m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Svenska institutet.*

Regeringskansliet, Socialdepartementet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*, Bilaga till regeringsbeslut, 2018-02-08 nr II:1, 2018.

Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet, A2020/00229/SV, *Uppdrag om arbetslivskriminalitet (A 2020:A).*

Riksrevisionen, *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?*, RiR 2016:32, Riksrevisionen, 2016.

Riksrevisionen, *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning*, RiR 2019:11, Riksrevisionen, 2019.

Socialstyrelsen, *Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare*, Socialstyrelsen, 2020.

SOU 2010:63, *EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. Betänkande av Sanktionsutredningen.*

SOU 2016:70, *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. Slutbetänkande av 2014 års människohandelsutredning.*

SOU 2016:91, *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden. Betänkande av Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden.*

SOU 2019:25, *Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. Betänkande av 2018 års utstationeringsutredning.*

Sorrentino, L. & Jokinen, A., *Riktlinjer för att förhindra att migrantarbetare i Östersjöregionen utsätts för utnyttjande rekryteringsmetoder, exploatering och människohandel.* Adstringoprojektet. Council of the Baltic Sea States Task Force against Trafficking in Human Beings, Östersjöstaternas Råds Aktionsgrupp mot Människohandel – Sekretariatet, juni 2014.

Svenska institutet, *Årsredovisning 2019, 2020.*

Vogiazides, L. och Hedberg, C., *Människohandel för tvångsarbete och exploatering av arbetskraft i Sverige: Exempel från restaurang och bärbranscherna.* Addressing Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation through Partnership, Enhanced Diagnostics and Improved Organisational Approaches, Adstringo, Stockholm, 2014.

Vänje, A. och Ottosson, J., *Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet,* Kungl. Tekniska högskolan och Uppsala universitet, 2020.

Ylinen, P., Jokinen A., Pekkarinen A., Ollus N., och Jenu K., *Uncovering labour trafficking Investigation tool for law enforcement and checklist for labour inspectors.* HEUNI Publication Series No. 95a, 2020.

Riksdagstryck

Bet. 2013/14:SfU19, *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.*

Bet. 2016/17:AU12, *2014 års protokoll och rekommendation till ILO:s konvention om tvångsarbete.*

Bet. 2019/20:SfU20, *Migration och asylpolitik.*

Bet. 2019/20:SfU25, *Nya direktiv till utredningen om arbetskraftsinvandring.*

Prop. 2012/13:125, *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.*

Prop. 2013/14:227, *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.*

Prop. 2016/17:93, *2014 års protokoll och rekommendation till ILO:s konvention om tvångsarbete.*

Prop. 2020/21:1, *Utgiftsområde 13, Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering.*

Författningar

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Brottsbalken (1962:700).

Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Förordning (2018:254) med instruktion för Myndigheten för arbetsmiljökunskap.

Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

Förordning (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.

Förundersökningskungörelsen (1947:948).

Jordabalken (1970:994).

Hysesförhandlingslagen (1978:304).

Lagen om arbetsgivares kvittningsrätt (1970:215).

Lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

Lagen (1994:1219) om den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Lagen (1966:742) om hotell- och pensionatsrörelse.

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Lagen om privat arbetsförmedling (1993:440).

Lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

Lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

Rättshjälpslagen (1996:1619).

Socialtjänstlagen (2001:453).

Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn till Förenta nationernas (FN:s) konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, New York den 15 november 2000 (Palermokonventionen).

Utlänningsförordningen (2006:97).

Utlänningslagen (2005:716).

EU-rättsakter

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

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197) 2005.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2010/C 83/02.

Rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (rättelse EUT L 69, 16.3.2005, s. 72).

Domar

Arbetsdomstolen dom den 15 december 2010 i mål nr A 257/09.

Norrköpings tingsrätt dom den 5 december 2019 i mål B 198-19.

Hudiksvalls tingsrätt dom den 15 juni 2012 i mål B 2220-11.

Hovrätten i Stockholm dom den 26 februari 2010 i mål B 9732-09.

Webbsidor

Arbeidstilsynet, "Innkvartering av arbeidstakere",
<https://www.arbeidstilsynet.no/tema/innkvartering-av-arbeidstakere/>,
hämtad 2020-10-06.

Arbetsmiljöverket, "Foreign workers in Sweden", <https://www.av.se/en/work-environment-work-and-inspections/foreign-labour-in-sweden/?hl=foreign%20labour>, hämtad 2020-04-20.

Arbetsmiljöverket "Tips or make an employee report",
<https://www.av.se/en/about-us/contact/contact-form/>, hämtad 2020-09-27.

Arbetsmiljöverket, "Utstationering", <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/utlandsk-arbetskraft-i-sverige/utstationering/?hl=utstationering>,
hämtad 2020-10-02.

Brottsförebyggande rådets statistikdatabas, "Sök statistik över anmälda brott",
<http://statistik.bra.se/solwebb/action/index>.

Center mod menneskehandel, "At identificere ofre for menneskehandel",
<https://www.cmm.dk/tilbud-til-ofre/at-identificere-ofre-for-menneskehandel>,
hämtad 2020-07-07.

European Labour Authority, "About us", <https://www.ela.europa.eu/about.html>,
hämtad 2020-10-01.

Fackligt Center För Papperslösa, "Välkommen till Fackligt Center För Papperslösa", <http://www.fcfp.se/>, hämtad 2020-06-12.

Försäkringskassan, "Arbeta i Sverige",
https://www.forsakringskassan.se/privatpers/flytta-till-arbeta-studera-eller-nyanland-i-sverige/arbeta_sverige, hämtad 2020-09-29

Gangmaster and Labour Abuse Authority, "Gangmasters and Labour Abuse Authority", <https://www.gla.gov.uk/>, hämtad 2020-07-07.

Gangmasters and Labour Abuse Authority, "I am a worker",
<https://www.gla.gov.uk/i-am-a/i-am-a-worker/>, hämtad 2020-07-07.

Hjälpssystemet för offer för människohandel, "Har du fallit offer för människohandel? Du kan få hjälp!", <http://www.ihmiskauppa.fi/sv>,
hämtad 2020-08-10.

Jämställdhetsmyndigheten m.fl, "Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel", <https://www.nmtsverige.se/>, hämtad 2020-05-18.

Jämställdhetsmyndigheten, "Samarbete med länder runt Östersjön mot människohandel", <https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se/nyhet/samarbete-med-lander-runt-ostersjon-mot-manniskohandel>, hämtad 2020-10-02.

Migrationsverket, "384 rapporterade fall av människohandel 2018",
<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2019/2019-01-14-384-rapporterade-fall-av-manniskohandel-2018.html>, hämtad 2019-01-14.

Migrationsverket, "Ansökan om tidbegränsat uppehållstillstånd eller betänketid",
<https://www.migrationsverket.se/download/18.585fa5be158ee6bf36290c/1485556056713/Tidsbegransat%20UT%20194011.pdf>, hämtad 2020-11-09.

Migrationsverket, "Arbeta under tiden som asylsökande",
<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar/Arbeta.html>, hämtad 2020-10-06.

Migrationsverket, "Arbetstillstånd för dig som är anställd och medborgare i ett land utanför EU", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Anstalld.html>, hämtad 2020-04-30.

Migrationsverket, "Frågor och svar om permanent uppehållstillstånd för dig som tidigare har sökt asyl och nu kan försörja dig själv som anställd eller egen företagare", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Vanliga-fragor-och-svar-/Om-permanent-uppehallstillstand-for-dig-som-tidigare-har-sokt-asyl-och-nu-kan-forsorja-dig-sjalv-som-anstalld-eller-egen-foretagare.html>, hämtad 2020-08-21.

Migrationsverket, "Frågor och svar om fackligt yttrande",
<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Vanliga-fragor-och-svar-om-arbetstillstand.html>, hämtad 2020-07-08.

Migrationsverket, "Högre krav för arbetstillstånd inom vissa branscher",
(<https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Arbetsgivare/Anstalla-fran-lander-utanfor-EU/Hogre-krav-for-vissa-branscher.html>), hämtad 2020-08-20.

Migrationsverket, "Krav för arbetstillstånd",
<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Anstalld/Krav-for-arbetstillstand.html>, hämtad 2020-10-03.

Migrationsverket, "Människohandel", <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Gode-man/Gode-mannens-roll/Manniskohandel.html>, hämtad 2020-04-30.

Migrationsverket, "Stadig ökning av anmälningar om människohandel",
<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2020/2020-01-17-Stadig-okning-av-anmalningar-om-manniskohandel.html>, hämtad 2020-01-21.

Migrationsverket, "Särskilda regler för arbetstillstånd för vissa yrken och länder", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Anstald/Sarskilda-regler-for-vissa-yrken-och-lander.html>, hämtad 2020-10-02.

Migrationsverket "Vanliga frågor och svar om arbetstillstånd", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Vanliga-fragor-och-svar-om-arbetstillstand.html>, hämtad 2020-08-26.

Migrationsverket, "Uppehållstillstånd i Sverige för någon med ställning som varaktigt bosatt i ett annat EU-land", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/EU-medborgare-och-varaktigt-bosatta/Varaktigt-bosatt.html>, hämtad 2020-10-08.

Polisen, "Människohandel – utsatt", <https://polisen.se/utsatt-for-brott/olika-typer-av-brott/manniskohandel/>, hämtad 2020-09-13.

Polisen "Nationell insats visar flera fall av arbetslivskriminalitet", <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/september/nationell-insats-visar-flera-fall-av-arbetslivskriminalitet/>, hämtad 2020-09-29.

Polisen, "Statistik gränspolisverksamhet", <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/statistik-granspolisverksamhet/>, hämtad 2020-09-30.

Regeringen, "Skurkföretag har ingen plats på svensk arbetsmarknad", Eva Nordmark, arbetsmarknadsminister, och Mikael Damberg, inrikesminister, debattartikel Aftonbladet den 18 december 2019, <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2019/12/skurkforetag-har-ingen-plats-pa-svensk-arbetsmarknad/>, hämtad 2020-08-10.

Skatteverket, "Vad är en personalliggare?", <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/340628.html>, hämtad 2020-10-06.

Upphandlingsmyndigheten, "Arbetsrättsliga villkor", <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/>, hämtad 2020-10-14.

Bilaga 1. Termer och begrepp

Begrepp	Förklaring
Arbetskraftsexploatering	Utnyttjande av arbetskraft genom t.ex. mycket låga löner, orimligt långa arbetstider och dålig arbetsmiljö. I lagstiftningen motsvaras det av människohandel för tvångsarbete eller människoexploatering för tvångsarbete eller arbete under uppenbart orimliga villkor enligt 4 kap. 1 a–1 b §§ brottsbalken (1962:700).
Arbetskraftsinvandrare	Se utländsk arbetskraft.
Arbetskraftsmigrant	Se utländsk arbetskraft.
Arbetslivskriminalitet	Ett samlingsbegrepp för olika typer av brottslighet som äger rum i arbetslivet. Exempelvis arbetsmiljöbrott, ekonomisk brottslighet och bidragsbrott.
Arbetsplatsinspektion	Polisens inspektioner av arbetsplatser i branscher där det finns en särskild hög risk för att det ska finnas arbetskraft utan arbetstillstånd. Inspektionerna genomförs med stöd av 9 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716).
Betänketid	<p>Tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar som beviljas av Migrationsverket efter ansökan från förundersökningsledare hos polis eller åklagare. Genom beslut om betänketid överförs kostnadsansvaret för bevispersonen från kommun eller region till Migrationsverket. Under betänketiden kan personen få tillgång till exempel hälso- och sjukvård och socialt bistånd. Syftet är att i lugn och ro fundera över om man vill delta i en rättslig process.</p> <p>”Om utläningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, skall på ansökan av förundersökningsledaren ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.”</p> <p>5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen (2005:716)</p>
FRA	<i>European Union Agency for Fundamental Rights</i> . EU:s byrå för grundläggande rättigheter. FRA är ett oberoende referens- och kompetenscentrum med säte i Wien som har till uppgift att främja och skydda de mänskliga rättigheterna i EU.
GRETA	<i>The Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings</i> . Europarådets organ för att övervaka att medlemsländerna följer sina åtaganden enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197) 2005.
Irreguljär arbetskraftsinvandrare	En person som saknar rättslig status i ett transit- eller värdland. Personen har rest in i ett land utan tillstånd eller kommit in i landet lagligt och därefter förlorat sitt tillstånd att stanna kvar. I granskningen kallas även personer som arbetar i Sverige utan arbetstillstånd för irreguljära arbetskraftsinvandrare.

STATENS INSATSER MOT EXPLOATERING AV ARBETSKRAFT

Begrepp	Förklaring
Myndighetsgemensam kontroll	<p>Kontroller som genomförs utifrån regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Åtta myndigheter medverkar och Arbetsmiljöverket samordnar uppdraget.</p> <p>Regeringsbeslut A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM, <i>Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.</i></p>
Människoexploatering	<p>4 kap. 1 b § brottsbalken (1962:700): "Den som 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, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år."</p>
Människohandel	<p>4 kap. 1 a § brottsbalken (1962:700): "Den som genom 1. olaga tvång, 2. vilseledande, 3. utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller 4. annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ rekryterar, transporterar, överför, inhysar eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år."</p>
Människohandel för alla ändamål	<p>I människohandel för "alla ändamål" ingår exploatering för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatta.</p> <p>Se 4 kap. 1 a § brottsbalken (1962:700).</p>
Nationell rapportör för människohandel	<p>Enligt förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten har Polismyndigheten i uppgift att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel. I den nationella rapportörens uppgifter ingår bland annat att i en skrivelse till regeringen redogöra för omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige samt lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas. Varje EU-land ska ha en nationell rapportör för människohandel enligt den s.k. Haagdeklarationen.²⁹²</p>
NMT	<p>Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel. NMT leds av Jämställdhetsmyndigheten och består av myndigheter som arbetar mot prostitution och alla former av människohandel. NMT är en operativ och strategisk resurs för att utveckla och effektivisera samverkan i arbetet mot människohandel, samt bistå kommuner, myndigheter och frivilligorganisationer i människohandelsärenden i specifika ärenden.</p>

²⁹² The Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation (Haag, 24–26 april 1997).

Begrepp	Förklaring
Tidsbegränsat uppehållstillstånd (s.k reflektionsperiod)	<p>Tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader som beviljas av Migrationsverket efter ansökan från förundersökningsledare hos polis eller åklagare. Det kallas ofta reflektionsperiod men är inte definierat så i lagstiftningen.</p> <p>”Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader skall på ansökan av förundersökningsledaren ges till en utlänning som vistas här, om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras, 2. utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, 3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och 4. hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.” <p>5 kap. 15 § första stycket utlänningslagen (2005:716)</p>
Regionkoordinator	<p>Regionkoordinatorer finns i de sju regionerna Bergslagen, Stockholm, Mitt, Nord, Syd, Väst och Öst. De är anställda inom socialtjänsten i respektive kommun och ingår i NMT, Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel, som drivs av Jämställdhetsmyndigheten. Regionkoordinatorerna koordinerar arbetet i regionen och har ett nära samarbete med andra myndigheter och organisationer. De är en resurs för yrkesverksamma som hanterar misstänkta fall av människohandel och kan ge information om rättigheter till stöd och samordna hjälpinsatser. De kan ge direkt stöd till personer som har blivit utsatta för människohandel och kan vara behjälpliga i planeringen av ett tryggt återvändande till hemlandet. De delfinansieras av Jämställdhetsmyndigheten och vissa koordinatörer medfinansieras även av länsstyrelser.</p>
Regionala skyddsombud (RSO)	<p>Regionala skyddsombud har som huvudsaklig uppgift att aktivera och stödja arbetsmiljöarbetet, framför allt på mindre företag. Regionala skyddsombud kan träda in när det lokala skyddsombudet behöver stöd eller på arbetsplatser där det inte finns en skyddskommitté. De har också i uppgift att se till att lokala skyddsombud utses. Uppgifter för regionala skyddsombud regleras i 6 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160).</p>
RMS och RMS-grupper	<p>Regional myndighetssamverkan, samma sak som vi i granskningen kallar myndighetsgemensamma kontroller. RMS-grupper är de grupper som samlar de medverkande myndigheterna i varje region.</p>
Tredjelsmedborgare/personer från tredjeland	<p>Personer som är medborgare i ett land utanför EU/EES.</p>

STATENS INSATSER MOT EXPLOATERING AV ARBETSKRAFT

Begrepp	Förklaring
Uppehållsrätt	<p>Uppehållsrätt kallas den rättighet som ger EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar rätt att vistas i Sverige längre tid än tre månader (utlänningslagen 3 a kap.). Uppehållsrätten kräver ingen särskild registrering, träder i kraft så fort personen uppfyller villkoren och finns kvar så länge villkoren är uppfyllda.</p> <p>Uppehållsrätt har den EU-/EES-medborgare som har vistats i Sverige under längre tid än tre månader och som:</p> <ul style="list-style-type: none"> - är arbetstagare eller egen företagare i Sverige - har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning - är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt och har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring som är giltig i Sverige för sig och sina familjemedlemmar - har tillräckliga medel för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige. <p>Även familjemedlemmar till personen som har uppehållsrätt har uppehållsrätt. En EU-/EES-medborgare som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har permanent uppehållsrätt (3 a kap. 6 § utlänningslagen 2005:716)</p>
Utländsk arbetskraft	<p>I utländsk arbetskraft ingår i granskningen: utstationerade arbetstagare, inhyrd arbetskraft från EU/EES och tredjeländ, personer med arbetstillstånd från tredjeländ och personer med andra typer av arbetstillstånd via Migrationsverket, till exempel asylsökande eller anknytningsärenden. I begreppet utländsk arbetskraft inkluderar vi även personer som arbetar i Sverige utan arbets- eller uppehållstillstånd.</p>
Utstationerad	<p>En utstationerad arbetstagare är en person som vanligen arbetar i ett visst land men som skickas till ett annat land av sin arbetsgivare för att arbeta där under en begränsad tid. Begränsad tid innebär att det ska finnas ett start- respektive slutdatum för när tjänsterna ska utföras. Den utländska arbetsgivaren ska tillhandahålla tjänster över gränserna och det ska finnas en mottagare av tjänsterna i det land som arbetstagaren skickas till. Villkoren för utstationering styrs av lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare samt förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare.</p>
Utsänd	<p>En person som är anställd i ett land och sänds ut för att arbeta i ett annat land, men fortsätter att vara omfattad av det sociala trygghetssystemet i det förstnämnda landet.</p>

Bilaga 2. Metod

Inledning

Granskningen har fyra delfrågor som sammantaget besvarar den övergripande frågan om huruvida staten arbetar effektivt för att motverka arbetskraftsexploatering. Den första frågan rör om huruvida regelverket ger goda förutsättningar för att förebygga och motverka arbetskraftsexploatering. För att besvara den har vi kartlagt och analyserat det regelverk som reglerar villkoren på arbetsmarknaden.

Den andra frågan om myndigheternas kontroller har vi besvarat genom huvudsakligen intervjuer med företrädare för berörda myndigheter och enkäter till arbetsmiljöinspektörer och LO-förbund.

Fråga tre om information till utländska arbetstagare har vi besvarat genom att gå igenom myndigheternas information på webbplatser. Vi ställde också kompletterande skriftliga frågor till berörda myndigheter.

Den fjärde och sista frågan rör förutsättningarna för att ge skydd och stöd till offer för arbetskraftsexploatering. Vi besvarade den genom att analysera statistik och befintligt regelverk kring skydds- och stödprocessen. Vi intervjuade också berörda myndigheter, socialtjänstens regionkoordinatorer och Frälsningsarmén som möter offer.

Intervjuer och skriftliga svar på frågor

Vi genomförde sammanlagt drygt 20 intervjuer med sammantaget drygt 45 personer under hösten och våren 2020. De flesta intervjuerna gjordes i Stockholm, men ett antal intervjuer gjordes via Skype och telefon. Vid alla intervjuer utom en deltog två personer från Riksrevisionen. Några intervjupersoner intervjuade vi vid två tillfällen med mellan sex och elva månaders mellanrum. Vi skrev minnesanteckningar vid intervjuerna som intervjupersonerna fått tillfälle att godkänna.

Vi valde intervjupersonerna för att de har kunskap om arbetskraftsexploatering genom sina respektive funktioner. På Arbetsmiljöverket intervjuade vi tillförordnad avdelningschef för avdelningen för myndighetsgemensam kontroll samt en handläggare med särskilt ansvar för frågor som kopplar mot människohandel och/eller människoexploatering vid samma avdelning. Vi intervjuade också en samordnare vid avdelningen för inspektion. De flesta intervjupersonerna på Polismyndigheten arbetar vid Nationella operativa avdelningen (Noa). Vi intervjuade sektionschef och gruppchef vid människohandelssektionen i Stockholm. Vi hade också intervjuer med Sveriges nationella rapportör för människohandel samt en kriminalinspektör vid underrättelseenheten. Vi intervjuade tillförordnad enhetschef, chef för strategiska

gruppen, en jurist och en strategisk samordnare vid utredningssektionen inom gränspolisens samt en processledare och statistikansvarig. Dessutom genomförde vi telefonintervjuer med chefer vid tre regionala gränspolisenheter (Stockholm, Syd och Väst). Vid Jämställdhetsmyndigheten har vi intervjuat utredare för prostitution och människohandel. På Skatteverket intervjuade vi den nationella kontrollsamordnaren, en expert på ekonomisk brottslighet samt en områdeschef. På Migrationsverket intervjuade vi en verksamhetsexpert och en processledare.

Vi har också intervjuat regionkoordinatorer i fem av sju regioner: Stockholm, Nord, Syd, Mitt och Väst. På Frälsningsarmén har vi intervjuat verksamhetssamordnare vid traffickingcentrumet Safe Havens. Genom Frälsningsarmén kunde vi också intervju en person som utsatts för arbetskraftsexploatering i Sverige. Vi har intervjuat arbetsmarknadsutredare vid LO, samt en expert på arbetsmiljöfrågor och en arbetsmarknadsexpert vid Svenskt Näringsliv. Vi har haft avstämningsmöten med Regeringskansliet och tjänstemän vid Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet.

I intervjuerna utgick vi från en intervjuguide som vi anpassade beroende på intervjupersonens funktion. De semistrukturerade intervjuerna varade i normalfallet en dryg timme. Vi hade ett antal frågor som vi under samtals gång bockade av, men inte i någon strikt ordning. Många av intervjuerna har vi följt upp med kompletterande följdfrågor via mejl.

Vi har också riktat skriftliga frågor direkt till flera myndigheter när frågeområdet varit mer avgränsat. Som framgår av fotnoterna i rapporten är några av dessa myndigheter Svenska institutet, utlandsmyndigheterna i Moskva, Hanoi och Bangkok samt Åklagarmyndigheten. För detaljer kring tidpunkt för intervju eller skriftliga svar hänvisar vi till fotnoterna.

Ursprungsplanen var att genomföra fokusgruppsintervjuer med gränspolis och arbetsmiljöinspektörer. Det var dessvärre inte möjligt på grund av covid-19-pandemin. Arbetsmiljöinspektörernas syn på de myndighetsgemensamma kontrollerna fångade vi istället via enkäten. Gränspolisens syn på arbetet fick vi i huvudsak genom intervjuer med gruppchefer i tre regioner. Vi bedömer att enkäterna och intervjuerna till stor del kunde ersätta de planerade fokusgruppsintervjuerna. Vi hade också tänkt delta i regionala samverkansmöten under våren för att få ökad förståelse för arbetet inom det myndighetsgemensamma uppdraget. De ställdes dock in under våren på grund av covid-19-pandemin. De återupptogs under hösten 2020 och vi fick möjlighet att delta i ett sådant regionalt samverkansmöte med Region Mitt via Skype i slutet av september. Under mötetets inledning valde Skattemyndigheten att dra sig ur mötet på grund av vår medverkan.

Enkäter

Syftet med de båda enkäterna var att öka vår förståelse för arbetet med tillsyn på arbetsplatser och vad som möter dem som är ute på inspektion.

Enkät till arbetsmiljöinspektörer

För att få en ökad förståelse för Arbetsmiljöverkets roll i de myndighetsgemensamma kontrollerna skickade vi en enkät till de 26 arbetsmiljöinspektörer som myndigheten identifierat deltar i de myndighetsgemensamma kontrollerna. Vi skickade enkäten via en unik länk i webbverktyget Webropol den 27 april 2020. En påminnelse gick ut den 25 maj 2020. Svarsfrekvensen var 88 procent. Se bilaga 5 för enkätsvar.

Enkät till LO:s förbund

LO organiserar de flesta av de branscher som är identifierade som riskbranscher för arbetskraftsexploatering. Enkäten syftade till att öka vår förståelse för fackförbundens arbete och syn på arbetskraftsexploatering. Inför enkätutskicket hade vi diskussioner med LO:s arbetsmarknadsutredare. Den 27 april 2020 skickade vi enkäten via mejl till LO:s 14 medlemsförbund:

Byggnadsarbetareförbundet, Elektrikerförbundet, Fastighetsanställdas Förbund, GS, Facket för Skogs-, Trä- och Grafisk bransch, Handelsanställdas förbund, Hotell- och restaurangfacket, Industrifacket Metall, Kommunalarbetareförbundet, Livsmedelsarbetareförbundet, Musikerförbundet, Målarna, Pappersindustriarbetareförbundet, Seko, Service- och kommunikationsfacket, och Transportarbetareförbundet.

Enkäten bestod av 14 frågor (se bilaga 6) och 12 förbund besvarade enkäten.

Dokumentanalys

Vi har tagit del av regelverk i form av lagstiftning och styrdokument såsom myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Vi har gått igenom ett antal utredningar, forskningsrapporter och annan litteratur inom området.

Vi gick översiktligt igenom myndigheternas webbplatser vad gäller den information de riktar till arbetstagare med fokus på språk och innehåll. Vi ställde även kompletterande frågor till några av de berörda myndigheterna. Vi har inte undersökt i vilken mån informationen faktiskt når utländska arbetstagare. Däremot har vi frågat i våra intervjuer med personer som möter offer för arbetskraftsexploatering i vilken mån deras klienter kände till arbetsvillkoren i Sverige innan de kom hit.

STATENS INSATSER MOT EXPLOATERING AV ARBETSKRAFT

Bilaga 3. Riskgrupper för arbetskraftsexploatering

Det finns många olika grupper av personer som kan drabbas av arbetskraftsexploatering. De som är mest utsatta är de som har migrerat till Sverige. Det sker en ökad rörlighet av arbetskraften från fattigare till rikare länder i hela världen. Utländska arbetstagare kan vara villiga att acceptera arbetsvillkor som är betydligt sämre än normen i Sverige men som ändå är att föredra framför arbetslöshet eller lågbetalda arbeten i hemlandet. Att flytta till ett annat land kan dock skapa eller förvärra den sociala eller ekonomiska utsattheten för individen. Risken för exploatering kan öka av att man inte kan språket, inte har några kontakter utanför arbetsplatsen och inte känner till de lokala rättsnormerna eller vet vart man kan vända sig för att få hjälp.²⁹³

Vilken risk en migrant har att utsättas för arbetskraftsexploatering beror på under vilka rättsliga förutsättningar personen har kommit till Sverige för att arbeta. De största riskerna finns för dem som är i landet utan arbetstillstånd eller utan rätt att vistas här. Regelverket för arbetstillstånd är mycket komplext och det kan göra att migranten är osäker på om hen har rätt att arbeta eller inte i landet. Osäkerheten kan skapa en rädsla för att vända sig till myndigheterna om arbetsförhållandena är dåliga.

I den här bilagan har vi sammanställt information om några större grupper arbetskraftsinvandrare som riskerar drabbas av arbetskraftsexploatering. Grupperna går inte att slå ihop för att få en övergripande bild av hur många som kan tillhöra grupper med högre risk för exploatering. Det beror på att en och samma person i vissa fall kan tillhöra två grupper, till exempel, både vara utsänd och utstationerad eller vara utstationerad och ha ett arbetstillstånd via Migrationsverket.

Det finns ytterligare grupper som löper högre risk att drabbas men som vi inte tar upp här. Det handlar till exempel om flyktingar som är nyetablerade på svensk arbetsmarknad, anhöriga till flyktingar och arbetskraftsinvandrare, samt personer från tredjeland som har kommit till Sverige för att studera men som arbetar i större eller mindre utsträckning.

En annan faktor som påverkar risken för exploatering är anställningsförhållandet mellan den anställda och företaget. Det kan finnas större risk för anställda i bemanningsföretag än för fastanställda. Det finns också en utmaning med så kallade falska egenföretagare. Det är personer som på pappret är egenföretagare och därför behöver betala sina egna sociala avgifter. I själva verket arbetar de åt en arbetsgivare och borde enligt gängse normer vara anställda.²⁹⁴

²⁹³ Se t.ex. FRA, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union States' obligations and victims' rights*, 2015.

²⁹⁴ Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl., *Lägesrapport 2019. För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och annan brottslighet i arbetslivet*, 2019, och LO, *Utländska arbetstagare på svensk arbetsmarknad – en handbok*, 2019.

Sammanfattningsvis finns det väldigt många vägar in på svensk arbetsmarknad för den som vill arbeta i landet. Det är viktigt att ha i åtanke för den som vill minska arbetskraftsexploatering genom att förändra regelverket för arbetskraftsinvandring.

Arbetskraftsinvandrare från tredjeland med arbetstillstånd

Enligt flera bedömare förekommer det att personer som kommer från länder utanför EU/EES och har fått arbetstillstånd via Migrationsverket hamnar under exploaterande villkor när de kommer till Sverige. Bärplockare och plantörer, som är den största yrkesgruppen bland arbetskraftsinvandrare från tredjeland, bedöms av flera parter vara en yrkesgrupp där arbetskraftsexploatering förekommer.²⁹⁵ Av de 22 000 arbetstillstånden 2019 rörde uppskattningsvis 3 000 ärenden branscher där Migrationsverket ställer högre krav för arbetstillstånd. Ytterligare 6 000 ärenden rörde bärplockare eller plantörer från Thailand.²⁹⁶

Arbetskraftsinvandrare från tredjeland

Den som har medborgarskap i ett land utanför EU/EES behöver söka arbetstillstånd via Migrationsverket. För att få arbetstillstånd ska personen ha ett erbjudande om arbete i Sverige. Arbetsgivaren måste ha annonserat tjänsten i Sverige och inom EU/EES och Schweiz under minst tio dagar innan anställningserbjudandet skapades. Särskilda regler gäller för artister, au-pairer, bärplockare, säsongsarbetare, forskare, idrottare och tränare, praktikanter, volontärer och för EU-blåkort eller ICT-tillstånd. Inom en del branscher ställs det högre krav på arbetsgivare; arbetsgivaren ska bland annat kunna visa att det finns förutsättningar för att betala ut lön till arbetstagaren.²⁹⁷

Migrationsverket för statistik över antalet utfärdade arbetstillstånd. Det finns en god kunskap om hur många arbetskraftsinvandrare från tredjeland med arbetstillstånd som befinner sig i Sverige. De arbetskraftsinvandrare som befinner sig relativt permanent i landet är inkluderade i lönestrukturstatistiken och det går därför att följa upp deras löner. Riksrevisionen har i en tidigare granskning undersökt lönerna hos arbetskraftsinvandrare. Då framkom att ca 10 procent av de folkbokförda arbetskraftsinvandrarna hade en lön under 13 000 kr, vilket är den nivå som krävs för att behålla sitt arbetstillstånd. Ungefär lika många hade inte någon registrerad lön alls.²⁹⁸

²⁹⁵ Se t.ex. svar på Riksrevisionens enkät till LO-förbunden, april–maj 2020 samt Vogiazides, *Människohandel för tvångsarbete och exploatering av arbetskraft i Sverige: Exempel från restaurang och bärbranscherna*, 2014.

²⁹⁶ Mejl från Migrationsverket 2020-11-05.

²⁹⁷ Migrationsverket, "Krav för arbetstillstånd"; "Särskilda regler för arbetstillstånd för vissa yrken och länder"; "Högre krav för arbets-till-stånd inom vissa branscher", hämtade 2020-10-02.

²⁹⁸ Riksrevisionen, *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?*, 2016, s. 10.

Asylsökande som ges undantag från kravet på arbetstillstånd

Ytterligare en grupp från tredjeland som kan ha tillstånd att arbeta i Sverige är asylsökande som under asyltiden ges undantag från kravet på arbetstillstånd, så kallat AT-UND.²⁹⁹ Dessa personer kan vara en riskgrupp för exploatering eftersom de har starka drivkrafter att skaffa ett arbete och därmed få möjlighet till permanent uppehållstillstånd eller kunna ansöka om arbetstillstånd från Sverige om de inte får asyl.³⁰⁰ Under 2019 handlade det om närmare 12 000 personer. Ukraina, Georgien och Uzbekistan är vanliga ursprungsländer i denna grupp. Det är grupper som har små chanser till asyl, men som ofta kommer till Sverige för att arbeta.³⁰¹ För dessa personer har Migrationsverket inga uppgifter om var de arbetar eller under vilka villkor arbetet sker.

Asylsökande som ges undantag från kravet på arbetstillstånd (så kallat AT-UND)

En asylsökande är undantagen från kravet på arbetstillstånd om denna uppfyller följande villkor:

- personen lämnar in godtagbara identitetshandlingar, eller på annat sätt medverkar till att klarlägga sin identitet
- personens ärende ska prövas i Sverige
- personens ansökan är välgrundad. Det går inte att få AT-UND om personen har fått ett beslut om avvisning som ska genomföras omedelbart.

Ett AT-UND gäller normalt till dess att personen får uppehållstillstånd eller lämnar landet.³⁰² Undantag från kravet på arbetstillstånd regleras i 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).

Tredjelandsmedborgare som har arbetstillstånd i andra EU/EES-länder

Det finns även vissa möjligheter för den tredjelandsmedborgare som har fått uppehålls- och arbetstillstånd i ett annat EU/EES-land att arbeta i Sverige. För att ha rätt att arbeta i Sverige på samma grunder som EU/EES-medborgare ska de ha varit bosatta i ett EU/EES-land i fem år och beviljats ställning som varaktigt bosatt i det landet.³⁰³ Under 2019 beviljade Migrationsverket uppehållstillstånd för omkring 2 200 tredjelandsmedborgare som varit varaktigt bosatta i annat EU/EES-land.³⁰⁴

²⁹⁹ Se 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).

³⁰⁰ Migrationsverket, "Frågor och svar om permanent uppehållstillstånd för dig som tidigare har sökt asyl och nu kan försörja dig själv som anställd eller egen företagare", hämtad 2020-08-21.

³⁰¹ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-09-10.

³⁰² Migrationsverket, "Arbeta under tiden som asylsökande", hämtad 2020-10-06.

³⁰³ Se även 5 kap. 23 § andra stycket utlänningslagen (2005:716) och 4 kap. 9 och 16 a §§ utlänningsförordningen (2006:97).

³⁰⁴ Mejl från Migrationsverket 2020-11-17.

Tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i annat EU-land

Personer som har bott i minst fem år i ett EU-land med uppehållstillstånd kan ansöka om att få ställning som varaktigt bosatt i det landet. Den som får ställning som varaktigt bosatt får ett särskilt EG/EU-uppehållstillstånd som innebär att personen har vissa rättigheter som liknar de som en EU-medborgare har. Det ger personen större möjligheter att flytta till ett annat EU-land för att till exempel arbeta, studera, starta eget företag eller leva på sin pension.³⁰⁵

Det förekommer att personer från till exempel Vietnam arbetar i Sverige med arbetstillstånd som är utfärdade i Tjeckien eller att personer från Ukraina har arbetstillstånd från Polen. Dessa personer har ofta inte varit bosatta någon längre tid i de andra EU-länderna utan kommit relativt direkt till Sverige för att arbeta.³⁰⁶ Denna grupp är en grupp med högre risk för att utsättas för arbetskraftsexploatering eftersom de i många fall arbetar utan giltiga tillstånd och därmed kan avvisas. Eftersom regelverket är komplext är det dock sannolikt att många i gruppen tror att de arbetar lagligt i landet.

Det finns även undantag som innebär att vissa grupper från tredjeland kan komma via EU till Sverige och arbeta tillfälligt utan att behöva ett arbetstillstånd.³⁰⁷ Migrationsverket har inga uppgifter om dessa arbetstagare, som vanligtvis arbetar inom byggsektorn. Personer som är längre tid än tre månader i Sverige behöver dock ansöka om uppehållstillstånd.³⁰⁸

Utstationerade

Under 2019 var det omkring 41 500 personer som var anmälda som utstationerade i Sverige; hälften av dessa arbetade i branscher som Arbetsmiljöverket bedömer ha en högre risk för arbetslivskriminalitet.³⁰⁹ Byggbranschen, som är den överlägset vanligaste branschen för de utstationerade, är också den bransch som myndigheter och fackförbund bedömer har den högsta förekomsten av arbetskraftsexploatering.³¹⁰

³⁰⁵ Migrationsverket "Uppehållstillstånd i Sverige för någon med ställning som varaktigt bosatt i ett annat EU-land", hämtad 2020-10-08.

³⁰⁶ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-09-10.

³⁰⁷ Det krävs att personen har rätt att arbeta och vistas i EES-staten och är anställd vid ett företag i det landet och för företagets räkning ska arbeta tillfälligt i Sverige i samband med entreprenad eller liknande. Bestämmelserna om undantag från kravet på arbetstillstånd finns i 5 kap. 2 § utlänningsförordningen.

³⁰⁸ Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2020-09-10.

³⁰⁹ Branscherna är bygg, städ, restaurang, skönhet, transport och vård och omsorg. Mejl från företrädare för Arbetsmiljöverket, 2020-09-04.

³¹⁰ Riksrevisionens enkät till LO-förbunden, april–maj 2020; Arbetsmiljöverket m.fl., *Lägesrapport 2019. För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*, 2019.

Utstationering

Utstationering innebär att en arbetstagare på uppdrag från sin utländska arbetsgivare utför tillfälliga tjänster över gränserna för en i Sverige etablerad mottagare. Reglerna om utstationering är gemensamma för EU och EES-området. De ska stärka utstationerade arbetstagares rättigheter samt underlätta för människor att arbeta i andra länder och för företag att erbjuda sina tjänster över gränserna.³¹¹

På Arbetsmiljöverkets webbplats finns tillgång till de kollektivavtal som ska gälla för de utstationerade. Där finns dock ingen statistik över hur stor andel av de utstationerade som omfattas av svenska kollektivavtal eller vilka lönenivåer de utstationerade har.³¹² Enligt Medlingsinstitutet som ansvarar för statistiken täcker lönestrukturstatistiken inte in den utländska arbetskraft som är tillfälligt verksam i Sverige som egenföretagare eller via utländska företag.³¹³

Utsända

Ett sätt att arbeta tillfälligt i Sverige är att vara utsänd. Den som är utsänd till Sverige kan i vissa fall undantas från att betala sociala avgifter och skickar då ett intyg till Försäkringskassan om att de sociala avgifterna ska betalas i ett annat land.³¹⁴ Det finns en risk att arbetstagaren kan fara illa om de intyg som skickas in till myndigheterna skulle vara felaktiga.³¹⁵ Det kan då medföra att den utsända varken betalar sociala avgifter i Sverige eller i landet personen är utsänd ifrån. Det kan leda till att personen är oförsäkrad och inte har rätt till exempel sjukförsäkring vare sig i Sverige eller något annat land.

2018 fanns det närmare 54 000 intyg om utsändning för utländska arbetstagare i Sverige. De vanligaste länderna att vara utsänd ifrån var Tyskland, Polen, Litauen och Slovakien.³¹⁶ Enligt Försäkringskassan, som ansvarar för frågor kring utsändning, ökar antalet utsända kraftigt och preliminära uppgifter för 2019 är att andra länder har gett ut drygt 85 000 intyg om utsändning för arbete i Sverige.³¹⁷ Det går att vara utsänd både från ett EU/EES-land och från tredjeland men statistiken ovan innehåller bara utsända från EU/EES-länder.

³¹¹ Arbetsmiljöverket, "Utstationering", hämtad 2020-10-02.

³¹² Medlingsinstitutet är den myndighet som följer upp hur stor del av de anställda i Sverige som omfattas av kollektivavtal men de har inga uppgifter om de arbetstagare som är utstationerade av en utländsk arbetsgivare men arbetar i Sverige. (mejl från företrädare för Medlingsinstitutet, 2020-06-23).

³¹³ Medlingsinstitutet, *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2019, Medlingsinstitutets årsrapport*, 2019, s. 4.

³¹⁴ Utsändning regleras i Artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. På Försäkringskassans webbplats "Arbeta i Sverige", hämtad 2020-09-29, finns uppgifter om villkor för utsändning från olika länder.

³¹⁵ Vid en intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-06, anger de att de emellanåt misstänker att A1-intyg är felaktiga.

³¹⁶ EU-kommissionen, *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, 2019.

³¹⁷ Mejl från företrädare för Försäkringskassan, 2020-10-08.

Villkor för utsändning inom EU/EES

En person som sänds ut för att arbeta i en annan medlemsstat kan omfattas av det sociala trygghetssystemet i det tidigare landet under vissa förutsättningar.

Förutsättningarna är:

- att en person arbetar som anställd i en medlemsstat hos en arbetsgivare som normalt bedriver sin verksamhet i den medlemsstaten
- att arbetsgivaren sänder ut personen för att för arbetsgivarens räkning utföra ett arbete i en annan medlemsstat
- att arbetet inte förväntas pågå under längre tid än 24 månader
- att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan utsänd person.

Syftet med utsändningsregeln är att det vid kortare uppdrag i ett annat land för den ordinarie arbetsgivaren, inte ska medföra byte av socialförsäkringssystem för den anställda. Socialavgifter ska därför under utsändningen fortsätta att betalas i samma land som tidigare.

Blankett A1

För att säkerställa informationsutbytet finns regler som säger att en arbetsgivare som sänder ut en anställd för arbete i en annan medlemsstat i högst 24 månader ska informera den behöriga myndigheten i den stat vars sociala trygghetssystem man ska omfattas av. En svensk arbetsgivare ska vid sådan utsändning informera Försäkringskassan. Försäkringskassan ska informera den anställda om att hen omfattas av det sociala trygghetssystemet i Sverige under utsändningen och Försäkringskassan ska även utfärda ett intyg om detta.³¹⁸

Utsatta arbetstagare från EU/EES

EU/EES-medborgare behöver inte ha ett arbetstillstånd för att arbeta i Sverige. De har uppehållsrätt i Sverige om de kommit för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning.³¹⁹ Det finns ingen heltäckande statistik över hur många EU/EES-medborgare som arbetar i landet. För 2018 uppskattade dock Polisen att det fanns 4 800 utsatta EU-medborgare i Sverige. Många av dessa försörjde sig genom tiggeri men löper också risk att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare.³²⁰ Under 2016–2019 hade Länsstyrelsen Stockholm i uppdrag att utveckla samverkan avseende utsatta EU/EES-medborgare.³²¹ Sedan uppdraget upphörde har ingen myndighet ansvar för att samla in information om denna grupp.

³¹⁸ Skatteverkets rättsliga vägledning "Utsändning", hämtad 2020-10-08.

³¹⁹ Se 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716).

³²⁰ Länsstyrelsen Stockholm, *Arbetskraftsexploatering och människohandel. Erfarenheter i Sverige och goda exempel från andra länder*, 2017, s. 8.

³²¹ Ibid; Länsstyrelsen Stockholm, *Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige – slutrapport*, 2020.

Rättigheter att uppehålla sig i landet för EU/EES-medborgare enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716)

En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon

1. är arbetstagare eller egen företagare i Sverige
2. har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning
3. är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller
4. har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Irreguljära arbetskraftsinvandrare

Det finns även personer som arbetar i Sverige trots att de saknar arbetstillstånd eller rätt att uppehålla sig i Sverige. Denna grupp kallas irreguljära arbetskraftsinvandrare eller papperslösa. Det är framför allt Polismyndigheten som kommer i kontakt med gruppen, men även Migrationsverket i de fall personerna tas i förvar.

De irreguljära arbetskraftsinvandrarna kan delas upp i två grupper. En grupp har rätt att vistas i landet men inte att arbeta här. De kan till exempel ha kommit till Sverige med svenskt eller annat EU/EES-turist- eller besöksvisum, men har inte sökt arbetstillstånd. Till gruppen hör även vissa asylsökande som har rätt att vistas i landet men inte att arbeta.³²² Den andra gruppen, de som varken har rätt att vistas eller arbeta i landet, kan ha kommit till landet utan att registrera sig hos myndigheterna. Det kan också handla om personer vars tillstånd att vistas i landet har upphört, exempelvis personer som har fått beslut om utvisning men som ändå stannat i landet. Under 2019 var det närmare 18 000 personer som skulle utvisas och där ärendet var överlämnat till polisen.³²³

Under 2019 genomförde polisen 2 675 arbetsplatsinspektioner och upptäckte 584 personer utan tillstånd att arbeta.³²⁴ Polisen samlar in statistik om i vilken bransch och i vilket län personerna har påträffats. I övrigt sammanställs ingen statistik över till exempel ursprungsländer eller hur personerna har tagit sig till Sverige. På bilverkstäder påträffades flest personer utan arbetstillstånd.³²⁵

³²² Jfr 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).

³²³ Polisen, "Statistik gränspolisverksamhet", hämtad 2020-09-30.

³²⁴ Polismyndigheten, *Rapportering till regeringen avseende sanktionsdirektivet för 2019*.

³²⁵ Ibid.

STATENS INSATSER MOT EXPLOATERING AV ARBETSKRAFT

Bilaga 4. Parternas övriga uppdrag

Fackförbund och arbetsgivarorganisationer har även fått specifika uppdrag som helt eller till delar är avsedda att motverka arbetslivskriminalitet eller dåliga arbetsförhållanden för arbetskraftsinvandrare.

Inhämtande av yttrande i ärenden om arbetstillstånd

Innan Migrationsverket fattar beslut om arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare ska den berörda fackliga organisationen ges tillfälle att yttra sig om anställningsvillkoren i anställningserbjudandet.³²⁶ Flera fackförbund upplever dock problem med att anställningserbjudandet som de yttrat sig över inte stämmer. Hotell- och restaurangfacket anger exempelvis att det förekommer att den anställda får jobba långt över heltid till en alldeles för låg lön.³²⁷

Statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet

För att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet införde regeringen under 2018 förordningen (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter. Förordningen ger Arbetsmiljöverket möjlighet att fördela resurser till arbetsmarknadens parter.³²⁸ En del av bidraget på 3 miljoner kronor har emellertid återbetalats.³²⁹

Regionala skyddsombud

Arbetsmiljöverket delar årligen ut ett bidrag på 112 miljoner kronor till fackens regionala skyddsombudsverksamhet.³³⁰ I vår enkät till facken frågade vi om regionala skyddsombud (RSO) kan bidra till att motverka arbetskraftsexploatering. Merparten av förbunden bedömde att RSO fyller en viktig roll. Elektrikerna beskrev till exempel att RSO genomför skyddsronder, i vissa fall även på natten, för att säkerställa att inga arbetstagare sover, bor eller vistas på arbetsplatsen. Hotell- och restaurangfacket (HRF) anger att deras RSO har möjlighet att se sådant som direkt kan uppfattas som misstänkt arbetskraftsexploatering eller få signaler från anställda – antingen från dem som själva utsätts för arbetskraftsexploatering eller från andra anställda på arbetsstället. Några påpekade emellertid att RSO begränsas av att de inte har tillträde till

³²⁶ Se 13 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716) samt Migrationsverket, "Frågor och svar om fackligt yttrande", hämtad 2020-07-08.

³²⁷ I ett fall var lönen i erbjudandet på 25 000 kr per månad men när den anställda började arbeta var den 25 000 baht per månad, motsvarande ca 7 000 svenska kronor. Riksrevisionens enkät till LO-förbunden, april–maj 2020.

³²⁸ Arbetsmiljöverket, *Årsredovisning 2019*.

³²⁹ För 2018 betalades 0,5 miljoner kronor tillbaka, och för 2019 0,9 miljoner kronor. För 2020 har endast halva bidraget (1,5 miljoner kronor) betalats ut. Mejl från företrädare för Arbetsmiljöverket, 2020-05-18.

³³⁰ Regeringsbeslut A2019/02305/ARM, A2019/02294/SV.

arbetsplatser utan fackligt anslutna. GS-facket menar att deras RSO framför allt prioriterar arbetsplatser där de har många medlemmar, vilket gör att de inte kommer åt arbetskraftsexploatering i någon högre utsträckning.³³¹

³³¹ Riksrevisionens enkät till LO-förbunden, april–maj 2020.