

En rapport på uppdrag av  
Produktivitetskommissionen (Fi 2023:03).

# ARBETSLIVSKRIMINALITET – ETT HOT MOT GOD PRODUKTIVITETSTILLVÄXT



Syftet med rapporten är att beskriva hur förekomsten av arbetslivskriminalitet, och därtill kopplad kriminalitet och ohederlighet, i vissa branscher i Sverige påverkar företagsamhet och offentlig sektor på olika sätt som minskar förutsättningarna för såväl tillväxt inom företagssektorn som effektivisering och kvalitetsförbättring i offentlig verksamhet.

Rapporten skall kunna utgöra bakgrundmateriel för Produktivitetskommissionens arbete.

Utarbetat av ANSVAR SÄKERHET, författare Hans Jeppson.

Januari 2024

ANSVAR  
SÄKERHET

TRYGGT  
VITT  
SÄKERT

Jeppson Business & Government  
Consulting AB

## Innehåll

1. Sammanfattning .....	4
1.1. Sammanfattning av rapporten .....	4
1.2. Summary .....	8
2. Inledning och definitioner .....	11
2.1. En växande medvetenhet .....	11
2.2. Definition av arbetslivskriminalitet .....	11
2.2.1. Terminologi i rapporten .....	12
2.3. Drivkrafter .....	12
3.1. Arbetsrättsliga och civilrättsliga avtalsbrott eller överträdelser .....	13
3.2. Bolagsrättsliga överträdelser .....	13
3.3. Skatterättsliga lagbrott .....	13
3.4. Migrationsrättsliga lagbrott .....	13
3.5. Gäldenärsbrott och brott vid konkursförfaranden .....	14
3.6. Miljö- och arbetsmiljöbrott .....	14
3.7. Utsatta branscher/verksamheter .....	14
4. Arbetslivskriminalitetens gränsöverskridande karaktär .....	16
4.1. Arbetskraftens internationella rörlighet .....	17
4.1.1. Löne- och produktivitetsskillnader .....	17
4.1.2. Samma sektorer i hela Västeuropa .....	20
4.2. Hur påverkar immigration produktivitet .....	20
4.2.1. Lågkvalificerad arbetskrafts effekter på produktivitet .....	21
5. Flöden av arbetskraft till Sverige .....	23
5.1. Produktivetsfrämjande, så kallad solidarisk, lönebildning .....	23
5.1.1. Arbetskraftsbrist och arbetskraftsmigration .....	23
5.2. Arbetskraftsmigration till Sverige före EU medlemskapet .....	23
5.2.1. Historisk återblick .....	23
5.2.2. Arbetskraftskommissionen ordnar invandringen .....	23
5.2.3. Asylmigration .....	24
5.3. Arbetskraftsmigration under EU medlemskapet .....	24
5.3.1. Arbetskraft från EU-länder som anställs i Sverige .....	25
5.3.2. Utstationerad arbetskraft .....	25
5.3.3. Arbetskraftinvandring .....	28
5.3.4. Illegal arbetskraft .....	29
6. Prekariat .....	32
6.1. "Den svenska modellen" medför dåligt skydd. ....	32
6.2. Prekär arbetskraft är normalt lågt utbildade .....	33
7. Kan arbetslivskriminella upplägg vara tillväxtfrämjande? .....	34
7.1. Billig arbetskraft har betydelse .....	34
7.2. Effekter av illegal arbetskraft. ....	35
7.2.1. Vad är gästarbetsystem .....	35
7.2.2. Teoretiska samhällsekonomiska effekter .....	36
7.2.3. Illegal arbetskraft - ett informellt gästarbetsystem? .....	38
7.2.4. Om illegal arbetskraft stoppas .....	39
7.3. Arbetskraft från EU-länder i svartarbete .....	39
7.3.1. Kan svartarbete vara fördelaktigt för tillväxten? .....	39
7.4. Slutsatser .....	41
8. Samhällsekonomiska konsekvenser .....	42
8.1. Tillit som en tillväxtfaktor .....	42
8.2. Strukturella effekter .....	47
8.2.1. Arbetslivskriminalitet som konkurrensmetod .....	47
8.2.2. Vad händer med teknologiska framsteg .....	48
8.3. Kostnader eller förlorade inkomster för stat/kommun, samt även andra länder. ....	50
8.3.1. Skatteundandragande .....	50
8.4. Undandragande av avtalsbundna avgifter. ....	53
8.5. Parallella samhällen och strukturer .....	53
8.5.1. Undanträngning .....	53

8.5.2. Från illegal arbetskraft till immigrant.....	55
9. Varför är det svårt att motarbeta arbetslivskriminalitet?.....	56
9.1. En 85 årig svensk modell!.....	56
9.2. Svensk tillit till och från myndigheter.....	58
9.2.1. Kontroller som ett tag försvann återuppbyggs nu.....	58
9.2.2. Mycket enkelt att "starta" företag eller ta över företag.....	58
9.2.3. Bank-ID är inget ID!.....	59
9.3. Europasamarbetet haltar.....	59
9.3.1. EU systemfel medför dåligt informationsutbyte om individer.....	59
10. Slutsatser.....	61
11. Uppslag i arbetet med arbetslivskriminalitet.....	62
11.1. Myndigheters roller och kontroller.....	62
11.1.1. Straff och sanktioner måste vara avskräckande.....	62
11.1.2. Bolagsverket och bolagsbildning.....	62
11.1.3. Skatteverket är en nyckelmyndighet.....	63
11.1.4. Migrationsverket och migrationslagstiftningen.....	66
11.1.5. Polisen och Ekobrottsmyndigheten, samt Åklagarväsendet.....	68
11.1.6. Befogenheter och roller.....	70
11.1.7. Offentlig upphandling.....	71
11.2. Åtgärder från bransch- och arbetstagarorganisationer.....	72
11.2.1. Arbetstagarorganisationer.....	72
11.2.2. Arbetsgivarorganisationer.....	73
11.2.3. Bank-ID.....	73
11.2.4. ID06.....	73
11.3. Villkor och kontroller från beställare/kunder.....	74
11.3.1. Kontroller av leverantörer är en ny företeelse.....	74
11.3.2. Fåtal segment har kontrollsystem.....	75
11.3.3. Villkor och konsekvenser.....	76
11.3.4. Oberoende tredje part-kontroller.....	76

# 1. Sammanfattning

## 1.1. Sammanfattning av rapporten

**Arbetslivskriminalitet** är ett relativt senkommet begrepp i Sverige. Det fanns länge en vitt spridd uppfattning om att Sverige hade adekvata system för att motverka missförhållanden och överträdelser av regler på arbetsmarknaden. Enstaka avslöjanden om missförhållanden betraktades som just enstaka och unika företeelser.

Under senare år har medvetenheten om att det finns svåra missförhållanden ökat mycket påtagligt, såväl bland arbetsmarknadens parter som inom ett antal myndigheter. Även i den politisk sfären finns nu en medvetenhet och en större vilja att aktivt motverka arbetslivskriminalitet. Både den förra och den nuvarande regeringen har genomfört lagändringar som till del motverkar arbetslivskriminalitet. Det finns för närvarande flera förslag till ytterligare åtgärder som utreds och bereds. Men väldigt mycket kvarstår.

I mars 2022 publicerade *Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)* en promemoria som redovisade en svensk definition.

Den lyder:

*Arbetslivskriminalitet är kvalificerade förfaranden*

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

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

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

Vissa arbetslivskriminella upplägg och strukturer har direkta kopplingar till våldsbenägen kriminalitet. Men arbetslivskriminaliteten är inte begränsad till "kriminella" individer i samhället. Det finns ett stort antal aktörer, både inhemska och utländska, som använder arbetslivskriminella upplägg, men som knappast själva anser sig ägna sig åt kriminalitet. Det finns ännu fler som medvetet väljer att blunda för att de gör affärer med aktörer som uppenbarligen inte kan ha rent mjöl i påsen.

Arbetslivskriminalitet, och närliggande kriminalitet och ohederlighet, handlar alltid om planerad verksamhet, inte sällan krävs en mycket detaljerad planering. Vinsterna kan ligga flera månader eller år framåt i tiden.

Arbetslivskriminella upplägg kan omfatta olika slags lagbrott och ohederligt agerande. Upp emot ett 50 tal olika företeelser kan förekomma. De viktigaste handlar om att företag bryter mot de kollektivavtal de är bundna av och att företag helt eller delvis avlönar sin personal svart, det vill säga utan att erlägga korrekta skatter och sociala avgifter. Ett annat förfarande är att använda illegal arbetskraft, således personer som saknar rätt att vistas i och arbeta i Sverige. Inte sällan finns också gäldenärsbrott med i uppläggen, det vill säga att leverantörer drabbas.

Arbetslivskriminella upplägg innefattar nästan alltid att den verkliga huvudmannen håller sig dold. Som VD och styrelse används målvakter. Målvakter är marginaliserade individer, ofta missbrukare med stora skulder, från Sverige eller från något EU-land. Genom att huvudmannen kontrollerar deras BankID kan det se ut som de är aktiva. I verkligheten har de bara mot ersättning lånat ut sin identitet. Kontakter med företaget sker ofta genom en bulvan som inte har något juridiskt ansvar. Pengar slussas till huvudmannen genom olika penningväxtsarrangemang.

Arbetslivskriminalitet i Sverige är nästan uteslutande kopplat till utländsk arbetskraft, antingen personer som bara är i Sverige tillfälligt för att arbeta, eller personer som nyligen kommit till Sverige med avsikt att bosätta sig. Dessa är beredda att arbeta för låga löner och dåliga arbetsvillkor. Personer som alltid bott i Sverige eller blivit etablerade i det svenska samhället accepterar helt enkelt inte att arbeta till löner långt under kollektivavtalsnivån. Därtill har till exempel Skatteverket bättre förutsättningar för kontroll.

Det finns ett inflöde av illegal arbetskraft till Sverige. Ingen vet hur många som befinner sig i Sverige. Att det är 10 000-tals är otvetydigt men inte ens Gränspoliserna är beredda att stå för några uppskattningar. Personer som vistas i Sverige illegalt utgör väldigt billig arbetskraft, de kan kanske få 40-50 kr/timmen men skall ofta betala både resa och inkvartering till den som fixar jobb.

Personer från EU-länder har rätt att arbeta i Sverige, men i enlighet med EU:s utstationeringsdirektiv skall ett företag från ett EU-land som utför arbete i ett annat land (värdlandet) med sin egen personal, betala löner i enlighet med lönenivån i värdlandet. Detta var en förutsättning för att möjliggöra för företag från den östra delen av unionen att få verka i länderna med högre löner i den västra delen. I alla EU-länder utom Sverige och Danmark har staten antingen fastställt minimilöner eller beslutat att vissa kollektivavtal skall vara allmängiltiga, det vill säga gälla för alla anställda i alla företag som är verksamma i en viss bransch.

I Sverige gäller emellertid den *Svenska Modellen* som innebär att löner och de flesta arbetsvillkor regleras genom kollektivavtal mellan fackförbund och arbetsgivarorganisationer. Det är därför fullt lagligt för företag att stå utan kollektivavtal och betala mycket lägre löner. Fackliga organisationer har rätt att då vidta stridsåtgärder, såsom strejker och blockader för att förmå ett företag att teckna kollektivavtal. Dessa möjligheter utnyttjas mycket sällan.

Det finns därför många mindre företag i olika branscher som inte undertecknat kollektivavtal, och genom att anställa utländsk arbetskraft så kan de betala låga löner. Därtill finns det ett stort antal utländska entreprenadföretag, främst inom bygg- och anläggningssektorerna, som visserligen undertecknat kollektivavtal, nästan alltid så kallade hängavtal men som inte följer avtalen. Svenska fackliga organisationer har inte på något effektivt sätt värnat om kollektivavtalen när det gäller utländsk arbetskraft. Den *Svenska modellen* lämnar ett vakuum som nyttjas för arbetslivskriminalitet.

Ofta handlar det inte bara om att inte följa undertecknade kollektivavtal utan även om att undvika korrekt betalning av skatter och sociala avgifter för den utländska arbetskraften.

Det finns således stora problem som berör företag och anställda i ett dussintal olika branscher och därmed mer än ½ miljon svenska löntagare och företag.

Rapporten har försökt beskriva vilka följder detta kan tänkas få för den svenska samhällsekonomin. Oavsett land är det mycket svårt att undersöka effekterna av illegal arbetskraft, eftersom arbetet pågår i det fördolda. Antal, lönesummor, inkomster och andra uppgifter saknas helt i ekonomisk redovisning och deklarerationer och ingår därmed inte i nationalräkenskaperna. I Sverige förefaller det inte finnas några trovärdiga skattningar av omfattningen av illegal arbetskraft. Därför finns det inte empiriska data som kan ge vägledning beträffande till exempel hur produktivitetstillväxten påverkas av ett inflöde av illegal arbetskraft.

I rapporten görs därför mer teoretiska antaganden om effekterna. En ansats är att beskriva ett legalt system för arbetskraft från andra länder som i likhet med illegal arbetskraft avlönas långt under den inhemska nivån. Sådana så kallade Gästarbetsystem finns i dag i stor skala i länderna kring Persiska Viken och fanns 1945–74 i Schweiz då upp till en tredjedel av den totala arbetskraften var gästarbetare.

Slutsatsen är att sådana system på kort sikt skulle stärka företagets konkurrenskraft genom att tillföra billig arbetskraft varvid existerande kapital kan utnyttjas bättre. Men på lite längre sikt finns det anledning att tro att tillgång till billig arbetskraft leder till att företagen håller kvar vid äldre mer personintensiva arbetsmetoder och innovationsbenägenheten sjunker. Det innebär påtagliga risker att ekonomin på sikt stagnerar.

Renodlade storskaliga gästarbetsystem är inte realistiska, men det finns likheter med illegal arbetskraft genom att billig arbetskraft finns tillgänglig. Om det inte utförs inre gränskontroller av arbetande på vissa typer av arbetsplatser, till exempel byggen; om inte huvudentreprenörer, byggherrar och andra kunder låter göra kontroller av de arbetande så uppstår efter en tid en slags informell acceptans av illegal arbetskraft. Men förutom de risker med en stagnerande teknisk utveckling som ett gästarbetsystem kan leda till så är det även risker för samhällets stabilitet och funktion att ha 10 000 tals utlänningar, helt okända för myndigheterna, i landet som lever under väldigt knappa omständigheter. Det kan leda till kriminalitet och extremism.

Vad gäller arbetskraft från EU-länder, företrädesvis från länder i östra delen av Unionen, så har de givetvis rätt att arbeta i Sverige. Men det visar sig att en stor del av dessa, inom byggsektorn, utgör en helt eller delvis svart arbetskraft, genom att korrekta skatter och sociala avgifter inte erläggs, vare sig till Skatteverket i Sverige eller till skatt- och socialförsäkringsinstitutioner i hemlandet.

Beskattningsrätten för en person som bor i ett land och arbetar i ett annat regleras genom bilaterala dubbelbeskattningsavtal och efter 6 månader, eller i vissa avtal 12 månader, övergår beskattningsrätten till landet där arbetet utförs. Att skatter då inte betalas in innebär givetvis en ekonomisk förlust för svenska staten. Att individerna inte är bosatta i Sverige skulle kunna ses som att förlusten av skatteintäkter delvis motsvaras av att svenska staten inte har långsiktiga kostnader för dessa individer. Men det tar inte hänsyn till undanträngningseffekten. Om utländsk arbetskraft tränger bort individer som är bosatta i Sverige från arbetsmarknaden så är effekterna värre än enbart förlorade skatteintäkter.

Det finns två samverkande skäl att den ordning som vi har i Sverige bidrar till att skapa just undanträngningseffekter. Dels genom att företag med utländsk arbetskraft i olika branscher antingen inte har kollektivavtal eller inte följer avtalen, dels genom att det inte finns något väl utvecklat samarbete inom EU för uppbörd av skatter och sociala avgifter. Ohederliga företag i samförstånd med arbetstagare utnyttjar detta vakuum som uppstår vid gränsöverskridande arbete. Dessa två faktorer gör det ekonomiskt förmånligt att förlita sig på utländsk arbetskraft, även utbildad, i stället för att rekrytera bland arbetslösa immigranter i Sverige.

Konkurrensförhållanden mellan olika företag påverkas. "Hederliga" företag, företag som betalar skatt och följer ingångna avtal, blir utsatta för svår konkurrens från "ohederliga" företag som genom olika arbetslivskriminella upplägg ökar lönsamheten. Detta leder till en utslagning av företag. I flera branscher säger bransch-kunniga att det inte i första hand sker genom att företagen går i konkurs, utan snarare att verksamheten krymper. I flera av de berörda branscherna har det tillkommit kortlivade företag. Det är ofta ett bärande inslag i arbetslivskriminella upplägg att samma huvudman arbetar med flera olika företag med kort livslängd.

Sverige är ett land där invånarna generellt sett visar stor tillit till andra människor. Forskning visar att detta varit en ekonomisk fördel. Emellertid har förhållanden ändrats och inför affärstransaktioner finns numera större anledning att göra kontroller av motparten. Denna minskande tillit innebär ökade transaktionskostnader inom näringslivet.

Att acceptera ett betydande inslag av arbetslivskriminella upplägg inom ett tjugotal branscher är varken rationellt med hänsyn till Sveriges ekonomiska utveckling eller moraliskt rimligt.

Att återgå till den naiva syn och passiva inställning som fanns för ett decennium sedan skulle innebära att det svenska näringslivet i grunden skulle störas och förstöras. Det krävs en samstämmig ambition från politiska beslutsfattare på alla nivåer, myndigheter och rättsvårdande instanser samt näringslivets organisationer.

Arbetslivskriminalitet kommer att inte snabbt att försvinna. Men det är väsentligt att göra omfattande insatser för att minska förekomsten. Syftet måste vara att skapa

- **Rimliga och förutsebara konkurrensförhållanden** mellan företag. Normen måste vara att företag som uppträder på en marknad gör det inom ramen för gällande lagar. Vidare att företag som bryter mot ingångna avtal möts av konsekvenser. De är förutsättningar för att företag, både svenska och utländska kan konkurrera utifrån respektive företags kompetens och förmåga, inte utifrån lag- och avtalsbrott.
- **Skydda skattebetalarna pengar.** Offentlig verksamhet skall inte bli bedragna av ohederliga företag som inte betalar skatter och avgifter och som med falska medel tillskansar sig skattemedel.
- **Arbetstagare från andra länder måste tillförsäkras rimliga arbetsvillkor.** Sverige kan även fortsättningsvis behöva tillfällig arbetskraft från andra länder men Sverige har en både moralisk och EU-rättslig skyldighet att tillse att arbetstagare som är i Sverige tillfälligt likväl tillförsäkras arbetsvillkor som inte är orimligt dåliga.

Det kommer att behövas insatser mot arbetslivskriminalitet på tre olika "fronter".

1. Myndighetskontroller
2. Åtgärder från bransch- och arbetstagarorganisationer.
3. Villkor och kontroller från beställare/kunder.

Det är endast myndighetsingripande som kan leda till åtal och domar mot arbetslivskriminella förfaranden och dess huvudmän. Åtgärder på initiativ av andra aktörer kan försvåra och ibland förhindra arbetslivskriminella upplägg, men huvudmännen går fria att pröva upplägget igen. Därför är det nödvändigt att de ohederliga förfaranden som är lagbrott kan utredas av relevanta myndigheter, att åtal kan väckas och att dessa resulterar i fällande domar.

Därför behövs ökade resurser och adekvata befogenheter för myndigheter som kan motverka och sanktionera arbetslivskriminalitet.

Förutom de förändringar som är föremål för utredningar och beredning i Regeringskansliet finns det behov av ytterligare lagändringar. Det gäller skattelagstiftningen, till exempel beträffande personalliggare. Det skulle behövas förändringar i migrationslagstiftningen så att olika regler inte kan användas som dörröppnare för illegal arbetskraft. Vidare så är det mycket viktigt med ett förbättrat och fördjupat samarbete med andra länder. EU har skapat ett regelverk för att möjliggöra att arbetskraft rör sig över nationella gränser inom Unionen men EU har inte utvecklat adekvata rättsliga system för uppbörd av skatter och sociala avgifter vid gränsöverskridande arbete.

När arbetskraften utgörs av personer som inte är permanent bosatta i Sverige så framstår den "*den svenska modellen*" som synnerligen sårbar och dåligt fungerande. Fackförbundens förmåga att upprätthålla respekt för ingångna kollektivavtal är svag. Att hävda att Sverige har ett adekvat system för att upprätthålla principerna bakom utstationeringsdirektivet är vilseledande. På sikt måste man förstå att den roll som arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer har i Sverige kan komma ifrågasättas både intellektuellt och juridiskt.

Fackförbunden i utsatta branscher behöver kontrollera att företagen följer de undertecknade hängavtalen. Det kräver att även mindre företag kontrolleras. Eftersom det är viktigt att upprätthålla respekten för ingångna arbetsrättsliga avtal borde även fackförbund från delar av arbetsmarknaden som inte i hög utsträckning berörs av arbetslivskriminalitet i form av brott mot kollektivavtal, ekonomiskt kunna bidra till kontrollinsatser i utsatta sektorer.

Det är viktigt att det finns en enad front mot ohederliga företag inom alla branschorganisationer. Men vissa branschorganisationer förnekar fortfarande att det finns allvarliga problem med arbetslivskriminalitet inom deras områden.

Rollen som beställare / kund i detta sammanhang är mycket viktig men har fram till slutet av 10-talet knappast ens diskuterats i Sverige vid köp av tjänster i Sverige. Förut sågs det som en självklarhet att praktiskt taget alla företag på marknaden drevs på ett hederligt sätt i enlighet med lagar.

Nu sker emellertid vissa förändringar både för privat köpta tjänster från företag och för offentlig upphandlade tjänster. Både för privat köpta tjänster och för offentligt upphandlade tjänster handlar det om att sluta civilrättsliga kontrakt som förutom att beskriva köpet av själva tjänsten även ställer krav kring till exempel arbetsförhållanden, löner, skattebetalning med mera. Man kan säga att civilrättsliga kontrakt kan komma att innefatta även krav på att en leverantör skall följa lagar. Det kan förefalla vara en överloppsgärning att avtala om laglydighet, men avtal ger normalt köparen en rätt att genomföra kontroller. Därför är denna form av avtal och påföljande kontroller mycket viktiga.

I de flesta berörda branscher finns ännu ingen eller mycket svaga kontrollsystem. Inom bygg- och anläggningssektorn sker det dock en utveckling mot påtagligt ökade kontroller av hur arbetet utförs. Focus ligger på att företag som begår lagbrott som skattebrott, arbetsmiljöbrott eller som använder illegal arbetskraft inte skall förekomma i byggprojekten. Genom det så kallade Bankinitiativet har de svenska bankerna enats om gemensamma villkor med avseende på kontroll för att finansiera

byggen. För att kunna uppfylla de krav som bankerna ställer måste byggherrar ställa krav på huvudentreprenörer och dessa måste i sin tur kontrollera alla underentreprenörer i samtliga led. Det innebär att det kommer att växa fram en bättre utvecklad kontrollstruktur, som bland annat skall omfatta vissa arbetsplatskontroller.

Men ett företag eller en offentlig förvaltning som vill genomföra kontroller själva behöver bygga upp en omfattande kompetens. Därför finns nu oberoende tredjeparts kontrollutövare. Denna typ av verksamhet förekom inte för några år sedan. Samtidigt är det givetvis avgörande att denna typ av företag har stor kompetens och att sådana företag inte kommer att kontrolleras av ohederliga element. Det finns många ohederliga företag som vinnlagt sig om att visa upp en snygg vit fasad. Därför krävs ordentliga djuplodande och noggranna kontrollinsatser. Dessa måste sedan följas upp med viten och andra sanktioner.

Om det sker insatser från staten, från arbetsmarknadens parter och från köpare av tjänster och varor finns det möjlighet att minska förekomsten av arbetslivskriminalitet på några års sikt. Då kan kostnader för kontrollåtgärder sannolikt minska och tilliten mellan näringsidkare öka.

## 1.2. Summary

**Work-related crime** is a relatively late concept in Sweden. For a long time, there was a widespread opinion that Sweden had adequate systems to counteract malpractices and violations of rules in the labor market. Single disclosures of misconduct were regarded as just single and unique occurrences.

In recent years, the awareness that there are serious abuses has increased very significantly, both among the labor market partners and within several government agencies. Also in the political sphere, there is now an awareness and a greater will to actively counteract work-related crime. Both the previous and the current government have implemented changes to the law that partly counteract work-related crime. There are currently several proposals for further measures being investigated and prepared. But a lot remains.

*The Delegation against Work-related crime* published (A 2021:04) a memorandum that presented a Swedish definition.

It reads:

*Work-related crime is qualified activities*

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

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

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

Certain work-related criminal schemes and structures have direct links to violent crime. But work-related crime is not limited to "criminal" individuals in society. There are a large number of actors, both domestic and foreign, who use work-related criminal schemes, but who hardly consider themselves to be engaged in crime. There are even more who deliberately choose to close their eyes because they do business with actors who obviously do not act within the realms of laws and contracts. Work-related crime, and related crime and dishonesty, are always planned activities, not infrequently very detailed planning is required. The profits can lie several months or years ahead.

work-related criminal schemes can include various types of violations of the law and dishonest behavior. Up to 50 different violations can fall within the definition. The most important ones involve companies breaking the collective agreements they are bound by and companies paying their staff in whole or in part without paying the correct taxes and social security contributions. Another procedure is to use illegal labor, i.e. people who lack the right to stay and work in Sweden. Not infrequently, debtors' delinquency is also included in the schemes, i.e. suppliers are affected.

Work-related criminal schemes almost always involve the real principal staying hidden. Strawmen are used as CEO and board. Strawmen are marginalized individuals, often addicts with large debts, from Sweden or from an EU country. With the principal using their BankID, it can look like they are active. In reality, they have only lent their identity for money. Contacts with the company often take place through a frontman who has no legal responsibility. Money is funneled to the principal through various money laundering arrangements.

Work-related crime in Sweden is almost exclusively linked to foreign labor, either people who are only in Sweden temporarily to work, or people who have recently arrived in Sweden with the intention of settling. They are prepared to work for low wages and with poor working conditions. People who have always lived in Sweden or have become established in Swedish society simply do not accept working for wages far below the collective agreement level. In addition, the Swedish Tax Agency, has better possibilities to carry out controls.

There is an influx of illegal labor into Sweden. No one knows how many are in Sweden. That it is at least 10,000 is undisputed, but not even the Border Police are prepared to provide any estimates. People who stay in Sweden illegally constitute very cheap labour, they can get SEK 40-50SEK /hour but often have to pay for both travel and accommodation to the person who arranges the job.

People from EU countries have the right to work in Sweden, but in accordance with the EU posting of workers directive, a company from an EU country that performs work in another country (the host country) with its own staff must pay salaries in accordance with the salary level in the host country. This was a prerequisite for enabling companies from the eastern part of the Union to operate in the countries with higher wages in the western part. In all EU countries except Sweden and Denmark, the state has either established minimum wages or decided that certain collective agreements are declared to be universal, that is to say, apply to all employees in all companies operating in a certain industry.

In Sweden, however, the *Swedish Model* applies, which means that wages and most working conditions are regulated through collective agreements between trade unions and employers' organizations. It is therefore perfectly legal for companies to stand without a collective agreement and pay much lower wages. Trade unions are then entitled to take industrial action, such as strikes and blockades, to persuade a company to sign a collective agreement. These opportunities are very rarely used.

There are therefore many smaller companies in various industries that have not signed collective agreements, and by employing foreign labor they can pay low wages. In addition, there are many foreign companies, mainly in the construction sector, which have signed collective agreements, almost always substitute agreements<sup>1</sup>, but which do not comply with the agreements. Swedish trade unions have not in any effective way safeguarded the collective agreements regarding foreign labour. The *Swedish model* leaves a vacuum that is used for work-related crime.

Often the schemes are not only about not complying with signed collective agreements, but also about avoiding the correct payment of taxes and social security contributions for the foreign workforce.

<sup>1</sup> An agreement between an employer and an employee organisation, through which the employer is obliged to apply the union agreement for the sector.



There are thus major problems affecting companies and employees in a dozen or so different industries and thus more than ½ million Swedish wage earners and companies.

The report has tried to describe what consequences this could conceivably have for the Swedish economy. Regardless of the country, it is very difficult to investigate the effects of illegal labor, because the work takes place in secret. Number of workers, wage sums, incomes and other information are completely missing from financial accounting and declarations and are thus not included in the national accounts. In Sweden, there appear to be no credible estimates of the extent of illegal labor. Therefore, there is no empirical data that can provide guidance regarding, for example, how productivity growth is affected by an influx of illegal labor.

The report therefore makes more theoretical assumptions about the effects. One approach is to describe a legal system for labor from other countries which, like illegal labour, is paid well below the domestic level. Such so-called guest worker systems exist today on a large scale in the countries around the Persian Gulf and existed in 1945–74 in Switzerland when up to a third of the total workforce were guest workers.

The conclusion is that, in the short term, such systems would strengthen the companies' competitiveness by adding cheap labor whereby existing capital can be used better. But in the slightly longer term, there is reason to believe that access to cheap labor leads to companies sticking to older, more personnel-intensive work methods and the propensity to innovate drops. This means tangible risks that the economy will eventually stagnate.

Large scale guest worker systems are not feasible in Europe, but there are similarities with illegal labor in that cheap labor is available. If internal border controls are not carried out on workers in certain types of workplaces, for example construction; if main contractors, builders and other customers do not allow checks to be carried out on the workers, after a while a kind of informal acceptance of illegal labor arises. But in addition to the risks of stagnant technological development that a guest worker system can lead to, there are also risks to the stability and functioning of society when having tens of thousands of foreigners, completely unknown to the authorities, in the country, living in very poor circumstances. It can lead to crime and political extremism.

As for labor from EU countries, they have the right to work in Sweden. But it turns out that a large part of these, in the construction sector, constitute a wholly or partly black workforce, by not paying the correct taxes and social contributions, either to the Swedish Tax Agency or to tax and social insurance institutions in their home country.

The right to tax for a person who lives in one country and works in another is regulated by bilateral double taxation agreements and after 6 months, or in some agreements 12 months, the right to tax is transferred to the country where the work is performed. The fact that taxes are then not paid means a financial loss for the Swedish state. The fact that the individuals are not resident in Sweden could be seen as the loss of tax revenue being partially matched by the fact that the Swedish state does not have long-term costs for these individuals. But that doesn't take into account the crowding out effect. If foreign labor displaces individuals who are resident in Sweden from the labor market, the effects are worse than just lost tax revenue.

There are two interacting reasons why the order we have in Sweden contributes to creating displacement effects. Partly because companies with foreign labor in various industries either do not have collective agreements or do not follow the agreements, and partly because there is no well-developed cooperation within the EU for the collection of taxes and social contributions. Dishonest companies in collusion with workers take advantage of this vacuum created by cross-border work. These two factors make it economically advantageous to rely on foreign labor, even untrained persons, instead of recruiting among unemployed immigrants in Sweden.

Competitive relations between different companies are affected. "Honest" companies, i.e. companies that pay taxes and abide by the agreements entered into, are exposed to tough competition from "dishonest" companies that increase profitability through various work-related criminal schemes. This leads to the elimination of companies. In several industries, industry experts say that it does not primarily take place through the companies going bankrupt, but rather that the business shrinks. In several of the industries concerned, there have been a rise in short-lived companies. It is often a key element in work-related criminal schemes that the same principal works with several different companies with short lifespans.

Sweden is a country where the inhabitants generally show great trust in other people. Research shows that this has been an economic advantage. However, conditions have changed and before business transactions there is now greater reason to check the counterparty. This decreasing trust means increased transaction costs in business.

Accepting a significant element of workplace criminal schemes within twenty or so industries is neither rational with regard to Sweden's economic development nor morally reasonable.

To return to the naive view and passive attitude that existed a decade ago would mean that Swedish business life would be fundamentally disrupted and destroyed. A concerted ambition is required from political decision-makers at all levels, authorities and law enforcement agencies as well as business organizations.

Work-related crime will not disappear quickly. But it is essential to make extensive efforts to reduce the incidence. The goal must be to create

- **Reasonable and foreseeable competitive conditions** between companies. The norm must be that companies that act on a market do so within the framework of applicable laws. Furthermore, that companies that violate agreements they have entered into face consequences. They are prerequisites for companies, both Swedish and foreign, to be able to compete on the basis of the respective companies' competence and ability, not on the basis of violations of laws and contracts.
- **Protect taxpayers money.** Public activities must not be deceived by dishonest companies that do not pay taxes and fees and that embezzle tax funds with false claims.
- **Workers from other countries must be assured of reasonable working conditions.** Sweden may continue to need temporary labor from other countries, but Sweden has both a moral and an EU legal obligation to ensure that workers who are in Sweden temporarily are nevertheless assured of working conditions that are not unreasonably bad.

Actions against work-related crime will be needed on three different "fronts".

4. Law enforcement and supervisory authorities
5. Actions by industry and employee organizations.
6. Terms and controls from customers.

It is only official intervention that can lead to prosecutions and sentences against work-related criminal proceedings and their principals. Actions on the initiative of other actors can make it more difficult and sometimes prevent work-related criminal schemes, but the principals are free to try again. Therefore, it is necessary that the dishonest practices which are violations of the law can be investigated by the relevant authorities, that prosecutions can be brought and that these result in convictions.

Therefore, increased resources and adequate powers are needed for authorities that can counter and sanction work-related crime.

In addition to the changes that are the subject of investigations and preparation in the Government Office, there is a need for further legislative changes. This applies to the tax legislation. Changes in migration legislation would be needed so that various provisions cannot be used as loopholes for illegal labour. Furthermore, improved and deepened cooperation with other countries is very important. The EU has created a regulatory framework to enable labor to move across national borders within the Union, but the EU has not developed adequate legal systems for the collection of taxes and social security contributions for cross-border work.

*Swedish model* " appears as extremely vulnerable and poorly functioning regarding foreign workers. The unions' ability to maintain respect for concluded collective agreements is weak. To claim that Sweden has an adequate system for maintaining the provisions in the posting of workers directive is misleading. In the long term, one must understand that the role that employee and employer organizations have in Sweden may be disputed both intellectually and legally.

Trade unions in vulnerable industries need to check that the companies comply with the signed collective bargaining agreements. It requires that even smaller companies be controlled. Since it is important to maintain respect for concluded collective agreements, also trade unions from parts of the labor market that are not to a large extent affected by work-related crime in the form of violations of collective agreements, ought to be willing to financially contribute to control efforts in vulnerable sectors.

It is important that there is a united front against dishonest companies within all business organisations. But some business organisations still deny that there are serious problems with work-related crime in their areas.

The role of customers in this context is very important, but until the end of the 2010's it was hardly ever discussed in Sweden when purchasing services in Sweden. Previously, it was taken for granted that virtually all businesses in the market were run in an honest manner in accordance with the law.

However, certain changes are now taking place both for privately purchased services from companies and for publicly procured services. Both for privately purchased services and for publicly procured services, it is a matter of concluding a civil law contract which, in addition to describing the purchase of the service itself, also sets requirements regarding, for example, working conditions, wages, tax payment and more. So civil law contracts may also include requirements that a supplier must comply with laws. It may seem superfluous to agree on legal compliance, but agreements normally give the buyer a right to carry out inspections. Therefore, this form of agreement and subsequent checks are very important.

In most of the affected industries, there are still no or very weak control systems. Within the building and construction sector, however, there is a trend towards significantly increased controls on how the work is carried out. The focus is on ensuring that companies that commit violations of the law such as tax violations, work environment violations or that use illegal labor must not appear in the construction projects. The Swedish banks have agreed on common conditions with regard to control when they provide finance to construction projects. In order to meet the requirements set by the banks, builders must set requirements for main contractors and these in turn must control all subcontractors at all levels. This means that a better developed control structure will emerge, which will include certain workplace controls.

But a company or a public administration that wants to carry out checks themselves needs to build up extensive competence. Therefore, there are now independent third-party control agents. This type of business did not exist a few years ago. At the same time, it is of course crucial that this type of company has great competence and that such companies will not become controlled by dishonest elements. There are many dishonest companies that practice whitewash. In depth analysis and careful control efforts are required. These must then be followed up with fines and other sanctions.

If there are efforts from the state, from the labor market partners and from buyers of services and goods, there is an opportunity to reduce the incidence of work-related crime in a few years' time. Then costs for control measures can likely be reduced and trust between traders increased.

## 2. Inledning och definitioner

### 2.1. En växande medvetenhet

**Arbetslivskriminalitet** är ett relativt senkommet begrepp i Sverige. Begreppet introducerades dock redan i början av 00-talet i Norge och har sedan dess renderat betydande uppmärksamhet inom det politiska systemet i Norge. I Sverige är det först under de senaste 4–5 åren som frågor om arbetslivskriminalitet väckt intresse hos myndigheter och inom det politiska samtalet. Tidigare fanns det en vitt spridd uppfattning om att Sverige hade adekvata system för att motverka missförhållanden och överträdelser av regler på arbetsmarknaden. Enstaka avslöjanden om missförhållanden betraktades som just enstaka och unika företeelser. Man kan säga att uppgifter om missförhållanden sågs som överdrivna och ett utslag av onyanserad kritik mot samhällsförhållanden.<sup>2</sup> Med få undantag visade inte heller arbetsmarknadens parter något större intresse.

Under senare år har medvetenheten om att det finns svåra missförhållanden ökat mycket påtagligt, såväl bland arbetsmarknadens parter som inom ett antal myndigheter. Även i den politiska sfären, på statlig nivå, men även på kommunal nivå, finns nu en medvetenhet och en större vilja att aktivt motverka olika former av arbetslivskriminalitet. Åtgärder har vidtagits och det finns för närvarande flera förslag till ytterligare åtgärder som utreds och bereds. Både den förra och den nuvarande regeringen har genomfört lagändringar som till del motverkar arbetslivskriminalitet. Men väldigt mycket kvarstår.

Att frågan om arbetslivskriminalitet har en roll i en utredning om produktivitetsutvecklingens förutsättningar är ett tecken på denna ökade medvetenhet.

Arbetslivskriminalitet påverkar både hur arbetsmarknader i Sverige fungerar och hur konkurrensen mellan olika företag utvecklas i närtid. Men det finns också en långsiktig påverkan, som kan ge effekter både beträffande kompetensförsörjning och hur olika företag och branscher kan utvecklas.

**Relevanta empiriska data är svåra att finna och det finns väldigt få teoretiska modeller som tar hänsyn just till olika aspekter av arbetslivskriminalitet. Data om arbetslivskriminalitet är av naturliga skäl svåra att få fram. Antingen döljs den ekonomiska aktiviteten för myndigheter, eller så går den inte att särskilja från vanlig näringsverksamhet. Det är därför oftast inte möjligt att dra säkra slutsatser och lägga fram konkreta bevis. Däremot kan man utifrån kända förhållanden och normala nationalekonomiska samband dra vissa slutsatser om troliga konsekvenser av förekomsten av arbetslivskriminalitet.**

### 2.2. Definition av arbetslivskriminalitet

Det har tidigare i Sverige saknats en allmänt vedertagen definition av arbetslivskriminalitet. I mars 2022 publicerade Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04) en promemoria som redovisade ett försök till en svensk definition.

Den lyder:

**Arbetslivskriminalitet** är kvalificerade förfaranden

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

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

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

Delegationen har i sitt betänkande skrivit en mycket omfattande, cirka 40 sidor lång, förklarande text kring definitionen.<sup>3</sup>

Den definitionen är bra men för denna rapport är det relevant att lägga till även vissa förfaranden som i strikt mening inte berör arbetslivsfrågor, men som är kopplade till samma ohederliga och kriminella upplägg och som också påverkar företag och offentlig sektor negativt.<sup>4</sup>

Problemen med ohederlighet och brottslighet inom ramen för legitima marknader är således större än enbart arbetslivsrelaterat. Svenskt Näringsliv talade i en rapport våren 2023 om begreppet "Arbetsmarknadskriminalitet" som ett bredare begrepp.

*"En del av arbetsmarknadskriminaliteten består av arbetslivskriminalitet, det vill säga kriminalitet i arbetslivet. Men begreppet arbetslivskriminalitet sätter fokus på arbetstagarna och arbetslivet, när ursprunget för allt fusk sker i och mot*

<sup>2</sup> Vissa politiker uppfattade uppgifter om arbetslivskriminalitet som ett angrepp på immigrationspolitiken och att migranter som personer blev stigmatiserade genom att frågor om lagöverträdelser inom arbetsmarknadsområdet väcktes. Andra politiker betraktade uppgifterna som ett led i en onyanserad, överdriven och förfälskad kritik mot företagsamhet och marknadsekonomi.

<sup>3</sup> Arbetslivskriminalitet - en definition, - en inledande bedömning av omfattningen, - lärdomar från Norge, SOU 2022:36 Sid 55 ff

<sup>4</sup> Som exempel kan tas att företag bygger upp skulder, till exempel hyra av maskiner eller leverans av material och sedan tömmer företaget på tillgångar och sätter företaget i konkurs. När sådana förfaranden sätts i system utgör de också problem för hur vissa marknader fungerar, vilket får konsekvenser både för konkurrenter och för företag som är kunder på sådana marknader.

företag, vilket i sin tur leder till konsekvenser för arbetslivet. Men konsekvenserna blir som nämnts tidigare mer omfattande än så. Arbetsmarknadskriminaliteten innebär en konsekvens för hela samhället, där en av de negativa aspekterna är den möjlighet som detta ger den organiserade brottsligheten till ökad avans och inflytande.”<sup>5</sup>

### 2.2.1. Terminologi i rapporten

Terminologin beträffande olika arbetslivskriminella upplägg är ännu något oklar. ”Svartarbete” och ”svartjobb” är sedan decennier etablerade uttryck med betydelsen att en person arbetar utan att hen eller arbetsgivaren betalar någon skatt. I denna rapport använder vi begreppet ”svart arbetskraft” just i betydelsen arbetstagare som arbetar inom ramen för upplägg som innefattar att skatt inte betalas.

I den allmänna debatten benämns även individer som saknar legal rätt att arbeta i Sverige som tillhörande ”svart arbetskraft”. Det ger upphov till förvirring.<sup>6</sup>

I denna rapport använder vi begreppet ”illegal arbetskraft” för personer som saknar rätt att arbeta<sup>7</sup>. Normalt handlar det om lagbrott både från arbetstagarens sida och från arbetsgivaren.

### 2.3. Drivkrafter

Det finns för närvarande en livlig diskussion om vilka orsaker som ligger bakom kriminella beteenden, inte minst utifrån den ökade förekomsten av dödligt våld mellan olika kriminella konstellationer. Vad gäller arbetslivskriminalitet, och närliggande kriminalitet och ohederlighet, så är det viktigt att inse att dessa upplägg alltid handlar om planerad verksamhet, inte sällan krävs en mycket detaljerad planering. Vinsterna är sällan omedelbara utan kan ligga flera månader eller till och med år framåt i tiden.

Drivkrafterna är därför rimligen rent ekonomiska<sup>8</sup>. Till stor del agerar huvudmännen utifrån rationella bedömningar. Dessa individer har klart för sig att riskerna normalt är små för att deras agerande föranleder kännbara sanktioner eller straff.

Men man skall också vara medveten om att vissa arbetslivskriminella upplägg och strukturer har direkta kopplingar till våldsbenägen kriminalitet. En del av uppläggen bygger också på hot mot arbetstagare. Det kan handla om ekonomiska hot som att arbetstagaren får en ”skuld” till arbetsgivaren. Men det kan också finnas hot om våld. Ibland förekommer även hot mot andra personer som har kontakt med företaget. Andra aktörer som konkurrenter, kontrollanter eller beställare kan utsättas för påtryckningar och hot.

Det finns ibland kopplingar till annan kriminalitet som bedrägerier, narkotikahandel och stölder.<sup>9</sup>

Men samtidigt är det mycket viktigt att inse arbetslivskriminaliteten inte är begränsad till ”kriminella” individer i samhället. Det finns ett stort antal aktörer, både inhemska och utländska, som agerar inom ramen för arbetslivskriminella upplägg, men som knappast själva anser sig ägna sig åt kriminalitet.<sup>10</sup> En del väljer att medvetet blunda för att de gör affärer med aktörer som uppenbarligen inte kan ha rent mjöl i påsen. Andra menar att vissa former av ohederlighet är normalt i företagande. Arbetslivskriminalitet sker i det dolda men döljs ofta på ett selektivt sätt. Det vill säga i vissa sammanhang uppvisar företaget en bild av sin verksamhet, i andra sammanhang en annan.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Arbetsmarknadskriminalitet – hur påverkas företagen och vad behöver göras? (sid 11) Möjligen har dock Svenskt Näringsliv valt ett mindre lämpligt begrepp. Kanske skulle begreppet ”Marknadskriminalitet” det vill säga att på en marknad där normalt företag agerar inom ramen för lagar och avtal finns det också företag vars agerande bygger på lag- och avtalsbrott. Ett exempel på sådan marknadskriminalitet är de nu aktuella fallen med brottslighet kopplad till avfallshantering.

<sup>6</sup> Ibland talas även om arbetstagare som arbetar inom ramen för regler om arbetaresinvandring för svart arbetskraft vilket är klart vilseledande.

<sup>7</sup> Termen har kritiserats med motiveringen att människor inte är illegala, enbart handlingar kan vara lagstridiga. På engelska används ibland uttrycket ”irregular immigration” som en omskrivning av ”illegal immigration”. EU kommissionen talar emellertid om ”illegal employment”. I Sverige använder Polisen även ”olaglig arbetskraft”.

<sup>8</sup> Även om drivkrafterna är ekonomiska så kan givetvis kulturella aspekter påverka vilka individer som väljer att driva företag med arbetslivskriminella upplägg.

<sup>9</sup> Ett annat exempel på kopplingar är att yrkeskriminella ”köper vita inkomster” av ett företag som anlitar svart arbetskraft. Betalningen i form av kontanter som yrkeskriminella fått genom till exempel narkotikaförsäljning används av företagaren för att avlöna utländsk svart arbetskraft med kontanter.

Men kopplingen kan vara starkare än så. Samma huvudman kan välja att både leda narkotikaförsäljning och driva en restaurang eller ett byggbolag. Den kriminella kan både ha en lukrativ verksamhet och bygga upp en fin fasad åt sig själv.

<sup>10</sup> Exempel på detta är beslutsfattare i företag som mycket väl förstår att den offererade varan eller tjänsten är så billig att den inte kan tillhandahållas utan att leverantören bryter mot lagstiftning och/eller avtal, men som likväl köper varan eller tjänsten. Ett annat exempel är utländska företag som utför arbete i Sverige men som regelmässigt bryter mot ingångna kollektivavtal. Den utländske företagaren uppfattar helt enkelt att kollektivavtalen inte är riktiga avtal utan endast ett formellt papper som skall undertecknas.

<sup>11</sup> En granskning av utländska underentreprenörer i byggbranschen som Bygghandelskommissionen initierade visade att flera av de ohederliga uppläggen i Sverige kunde påvisas genom granskning av bolagens årsredovisningar i sina hemländer. Det var inte sällan som företagen hade välkända revisionsbyråer som revisorer. Att medverka till avtalsbrott och skatteundandragande i Sverige behöver inte uppfattas som kriminellt av företagare från ett annat land.

### 3. Exempel på arbetslivskriminella upplägg

Det finns många olika arbetslivskriminella upplägg. I denna rapport finns inte utrymme för att närmare förklara modus operandi för alla dessa upplägg och det kan därför i vissa fall vara svårt att förstå upplägen.<sup>12</sup>

#### 3.1. Arbetsrättsliga och civilrättsliga avtalsbrott eller överträdelser

- Företag följer inte kollektivavtal som företaget tecknat.
  - Avseende löner
  - Avseende arbetstider
  - Avseende försäkringar, pensioner o dylikt
- Företag söker medlemskap i arbetsgivar-/branschorganisation med stöd av falska uppgifter
- Avtalsbrott (civilrättsliga avtal med till exempel uppdragsgivare eller hyresvärd)
  - Systematiska döljande upplägg för att ge bilden av att uppfylla stipulerade villkor.
  - Falsk eller felaktig information.
  - Felaktigt utförande av uppgift

#### 3.2. Bolagsrättsliga överträdelser

- Målvakter och bulvaner registreras som bolagsmän och uppges felaktigt vara verklig huvudman.
- Företag med oklanderlig bakgrund köps in för att ge intryck av en fortsatt seriös verksamhet.
- Företag lämnar inte in årsberättelser och upprätthåller inte bokföring och dokumentation.

#### 3.3. Skatterättsliga lagbrott

- Undandragande att betala skatt, till exempel inbetalning av preliminärskatt för anställda.
  - Felaktig information om anställningar och arbetsgivare
  - Felaktig information lönesummor
  - Felaktig information om arbetstagares vistelse och vistelsetid.
  - Personer med vad om i praktiken är ett anställningsförhållande anges vara egenföretagare
- Undandragande att betala sociala avgifter för anställda.
  - Falska eller felaktiga intyg<sup>13</sup> om socialförsäkrings-mässig tillhörighet i andra länder.
  - Felaktiga uppgifter om lön.
- Felaktig folkbokföring av anställda
- Brott mot regler om personalliggare
- Brott mot regler om kvitton och dokumentation
- Brott kopplade till ROT och RUT avdragen
  - Felaktiga uppgifter i fakturor<sup>14</sup>
  - Bedrägerier mot konsumenter
  -

#### 3.4. Migrationsrättsliga lagbrott

- Anställning av arbetskraft som saknar laglig rätt att arbeta i Sverige.
- Arbetstagare från tredje land som tillfälligt kommer till Sverige.
  - Arbetar som helt osynlig arbetskraft
  - Arbetar med stöd av en påhittad asylansökan.<sup>15 16</sup>
  - Arbetar i enlighet med regler om arbetskraftsinvandring men där arbetsgivaren i verkligheten inte uppfyller lönekravet
  - Arbetar med stöd av ett tillstånd, till exempel ett visum för studier, som erhållits på felaktigt sätt.

<sup>12</sup> En mera utförlig beskrivning av de vanligaste upplägen inom byggbranschen finns i en underlagsrapport till Byggmärknadskommissionen ["Vanliga arbetslivskriminella upplägg"](#) från oktober 2021.

I skriften ["Oseriösa företag i offentlig upphandling - Fler borde göra mer!"](#) från Svenskt Näringsliv publicerad i november 2022 redovisas exempel på hur upplägen ser ut beträffande offentligt upphandlade tjänster inom:

Taxibranschen:

- Det vanligaste förfarandet är helt enkelt att förarna får betydligt sämre betalt än vad som är stadgat i kollektivavtal eller i avtal med beställarna.
- Att förare inte har taxiförarlegitimation, och då inte har rätt att köra taxi.
- Taxiförare kör längre pass än tillåtet.
- Den kontroll mot belastningsregister avseende sexualbrott som krävs för vissa uppdrag, till exempel körning av skolbarn genomförs inte.
- Samarbete mellan kriminella taxibolag/förare och färdtjänstberättigade personer som syftar till bedrägeri.
- Städbranschen
- Att betala löner som ligger under de kollektivavtal som företaget tecknat.
- Att allokera alltför lite personalresurser till uppdraget.
- Att anlita personer utan arbetstillstånd.

<sup>13</sup> Så kallade A1 intyg.

<sup>14</sup> Vid ROT-avdrag förekommer det att ohederliga byggföretag debiterar extra arbetstid för att "täcka kostnaden" för materielkostnader. Ett annat förfarande är att arbete som berättigar till 30% ROT-avdrag, till exempel målning, anges som städning vilket ger 50% RUT-avdrag

<sup>15</sup> Sverige har ett så kallat spårbyttessystem som innebär att en asylansökande som kan identifiera sig med till exempel ett identitetskort från hemlandet kan avbryta asylprocessen och istället få uppehållstillstånd för att arbeta. Riksrevisionen har i en granskning kritiserat bristande kontroller och riskerna för missbruk med detta system ([Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning RiR 2022:21](#)) Regeringen har aviserat att systemet skall upphöra.

<sup>16</sup> Svensk migrationslagstiftning ger möjlighet för asylsökande att ansöka om rätt att arbeta (undantag från kravet på arbetstillstånd – vanligen kallat AD-UND). Detta kan nyttjas för att arbeta i Sverige trots att individen inte har egentlig avsikt att söka asyl (till exempel om personen kommer från ett land vars asylsökande normalt får avslagsbeslut.)

- Arbetstagare från tredjeländ som kommer till Sverige genom utstationering på felaktiga eller falska grunder.
- Arbetstagare i Sverige som har lagakraftvunnet beslut om utvisning eller avvisning.

### 3.5. Gäldeärsbrott och brott vid konkursförfaranden

- Företag som bygger upp skulder med intention att aldrig betala.
- Företag töms på tillgångar inför en planerad konkurs.
- Manipulerade och falska löneuppgifter för att personalen skall kunna erhålla statlig lönegaranti vid konkurs.

### 3.6. Miljö- och arbetsmiljöbrott

- Arbetsmiljö
  - Åsidosättande av arbetsmiljökrav avseende säkerhet och hälsa
  - Åsidosättande av arbetsmiljökrav avseende arbetstider
  - Åsidosättande av arbetsmiljökrav beträffande planering, dokumentation, skyddsombud med mera
- Miljöbrott
  - Felaktig hantering av miljöfarligt avfall
  - Otillåtna föroreningar
  - Bristande anmälan, registrering med mera
  - Otillåtet boende<sup>17</sup>

### 3.7. Utsatta branscher/verksamheter

En preliminär bedömning baserad på uppgifter från Delegationen mot arbetslivskriminalitet, Ekobrottsmyndigheten, branschorganisationer och fackförbund, liksom kommuner är att följande branscher kan betraktas som speciella riskbranscher för arbetslivskriminalitet.

- Bygg- och anläggningsarbeten
- Fastighetsskötsel
- Städning både privat (RUT) och lokaler.
- Frisör och kroppsvårdstjänster
- Restauranger och hotell
- Småskalig tillverknings- och reparationsverksamhet
- Småskalig livsmedelsindustri
- Jordbruk och annan odling
- Skogsbruk
- Bär- och svampplockning
- Åkerier och budverksamhet
- Taxi, inklusive färdtjänst.
- Bilvård
- LSS<sup>18</sup> och SOL<sup>19</sup>-tjänster.

Det är svårt att uppskatta hur stor andel av den svenska arbetsmarknaden som påverkas av förekomsten av arbetslivskriminalitet. Men minst ½ miljon svenska arbetstagare arbetar i företag där det finns uppenbar risk för konkurrens från företag med arbetslivskriminella affärsupplägg.

Man kan säga att för delar av de ovannämnda branscherna är påverkan mycket påtaglig medan andra delar av samma bransch är mindre påverkad.<sup>20</sup> Enskilda individer märker effekterna på flera sätt.

Den egna anställningen/näringsverksamheten kan hotas av konkurrerande verksamhet som bygger på arbetslivskriminella upplägg.<sup>21</sup> Men riskerna är också kopplade till individens egen kompetens. En person som är högt utbildad eller har gedigen erfarenhet, löper mindre risker att direkt själv direkt påverkas av de förändringar och skiften som är resultatet av arbetslivskriminella upplägg.

<sup>17</sup> Utländsk illegal arbetskraft inkvarteras ofta av arbetsgivaren. Denne kan använda byggnader som inte är lämpliga eller tillåtna som bostäder.

<sup>18</sup> I enlighet med *Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade* betalar Försäkringskassan och kommunala förvaltningar ersättning till omsorgsbolag. Under senare år har kriminaliteten inom bolag som arbetar inom denna sektor uppmärksammats. Nationellt Underrättelsecentrum inom det myndighetsgemensamma (12 myndigheter) arbetet mot organiserad brottslighet publicerade 2020 rapporten "[Olle - Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet](#)". Den visade hur olika syndikat, dels tillskansar sig mångmiljonbelopp från Försäkringskassan och kommuner, dels hur enskilda individer med funktionshinder drabbas av bristande omsorg. Därtill så snedvrides konkurrensen mellan olika assistentföretag. Risken är uppenbar att ohederliga företag hela tiden vinner marknadsandelar.

<sup>19</sup> SOL – Socialtjänstlagen. Inom ramen för denna lagstiftning upphandlar kommunala socialförvaltningar olika omsorgstjänster; bland annat, hemtjänst, HBV hem (hem för vård eller boende) liksom LVM (lagen om vård av missbrukare) -insatser. Under senare tid har det uppmärksammats att det förekommit oegentligheter vid HBV hem. Det påvisats kopplingar mellan organiserad brottslighet och ägande/drift av HBV hem och andra sociala tjänster.

<sup>20</sup> Påverkan inom byggsektorn är påtaglig men torde vara mindre för till exempel elektriker än för ställningsbyggare. Från Norge finns det dock rapporter om att myndigheterna vid flera tillfällen hittat illegal arbetskraft som arbetat med elektriska installationer helt utan behörigheter.

<sup>21</sup> Exempel kan vara ett litet bolag i byggbranschen som varit specialiserade på att mura skorstenar och eldstäder. Konkurrens från ett annat företag som arbetar med tillrest utländsk arbetskraft som får löner långt under kollektivavtalen. Både ägare och anställda i det utkonkurrerade företaget mister sitt arbete. Ett annat exempel är att leasingkostnaderna för utrustning ökar för alla företag eftersom det finns ohederliga företag som systematiskt tömmer företaget på tillgångar inklusive leasad utrustning. Då höjer leasingbolagen avgifterna.

Men att hela branscher förändras går inte spårlöst förb. Även anställda vid stora seriösa företag kan påverkas negativt. Små ohederliga företag kan ibland bli konkurrenskraftiga och leda till att stora företag drar ner på sin egen verksamhet till förmån för underleverantörer, även om en del av dessa kanske arbetar utifrån arbetslivskriminella upplägg.

Vilka arbetslivskriminella upplägg som används varierar givetvis mellan olika branscher. Effekterna på andra företag i branschen kan också ha olika karaktär. Beträffande LSS och SOL handlar uppläggen ofta också om så kallade välfärdsbrott, där kriminella försöker tillskansa sig pengar från välfärdssystemen. Inom andra branscher förekommer det förvisso också att kunder/uppdragsgivare luras, till exempel genom att arbetet inte utförs korrekt eller debiteringen för tjänsten felaktig. Men detta är då snarast undantag. Att uppdragsgivare /kunder inte direkt drabbas är givetvis ett skäl att dessa upplägg kunnat sprida.

## 4. Arbetslivskriminalitetens gränsöverskridande karaktär

Det har alltid funnits olika former av arbetslivskriminalitet, inte minst har det förekommit att arbetsgivare och arbetstagare gemensamt sökt att undvika att betala korrekt skatt – det vill säga svartarbete!<sup>22</sup> Det förekommer givetvis fortfarande men i mindre utsträckning för svenska företag med anställda som är och har varit permanent bosatta i Sverige.<sup>23</sup>

Arbetslivskriminella upplägg i Sverige har nästan alltid en **gränsöverskridande karaktär**. I stor utsträckning omfattar uppläggen **arbetskraft som är bosatta utanför Sverige eller som nyligen kommit till Sverige**. Det är viktigt att understryka att nästan alla upplägg bygger på att det finns arbetskraft som inte är ordentligt etablerade i Sverige. Det förekommer dock inte sällan en blandning av arbetskraft som är väl etablerad och utländsk arbetskraft med mycket svag anknytning till Sverige på samma arbetsplats och med samme reelle arbetsgivare.<sup>24</sup>

**Men en diskussion om arbetslivskriminalitet måste i stor utsträckning beakta migrationen till Sverige, liksom den rörlighet av arbetskraft som inte egentlig mening handlar om migration, individer som inte har ambitionen att flytta till Sverige utan endast vill arbeta i Sverige under en tid.**

Det går inte i detta sammanhang att utvärdera migrationspolitiken, men det är nödvändigt att förstå de ekonomiska drivkrafterna som gör att det finns förutsättningar för en stor del av arbetslivskriminaliteten i Sverige.

Det är viktigt att understryka att medan de flesta arbetslivskriminella upplägg bygger på arbetskraft som inte är etablerade på den svenska arbetsmarknaden, dvs nyligen kommit till Sverige eller inte är bosatta i Sverige, så betyder det inte att huvudmännen bakom de arbetslivskriminella uppläggen genomgående är immigranter! Möjligheten att nyttja utländsk arbetskraft på ett ohederligt sätt utnyttjas av huvudmän med olika bakgrund.

Det finns starka ekonomiska drivkrafter som förklarar varför det är möjligt att i stor skala genomföra arbetslivskriminella upplägg i Sverige och andra västeuropeiska länder.

<sup>22</sup> Ett exempel är svart extra arbete för byggnadsarbetare. För några decennier sedan var detta ett utbrett fenomen. Ibland betalade arbetsgivaren för övertid och extra arbetsinsatser genom svart, icke beskattad betalning. Betalning kunde också göras i form av varor, till exempel virke, färg eller annat. Det var också vanligt att byggnadsarbetare extraknäckte med uppdrag för privatpersoner.

Inom till exempel restaurangbranschen var det inte ovanligt att anställda förutom en "vit" lön även fick en "svart" lön i kontanter.

<sup>23</sup> Anledningen är att Skatteverkets kontrollsystem numera är effektivare på att identifiera fel för personer som är permanent bosatta i Sverige med korrekt folkbokföring. Ett annat skäl är att kontanthandlingen är helt försvunnen i nästan alla branscher varför det helt enkelt är svårt för en ohederlig företagare att kunna betala ut löner utan spår.

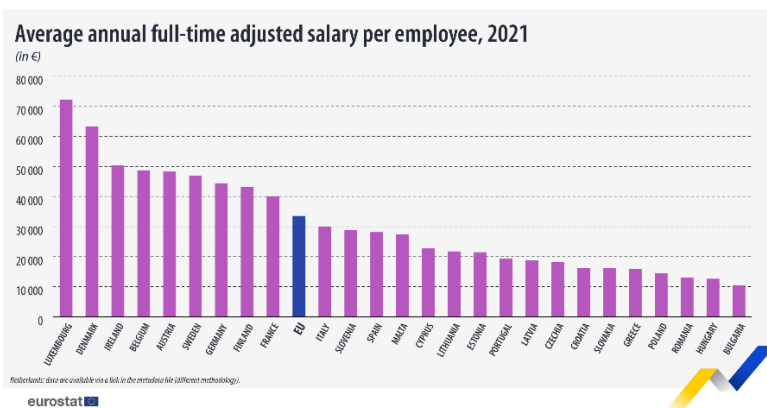
<sup>24</sup> En interiör från restaurangbranschen kan illustrera detta. En restaurang kan anställa ett par kompetenta ambitiösa och också välbetalda kockar. Som serveringspersonal anställs till exempel universitetstuderande. Dessa får lön på helt normalt sätt. Personalen kan även få bättre villkor än kollektivavtalen. Samtidigt finns det annan personal på restaurangen; till exempel städ- och diskpersonal. Dessa uppges vara anställda av ett service- eller bemanningsföretag. Där kan bilden vara helt annorlunda. Det kan röra sig om personer utan tillstånd att vistas i Sverige. I personalliggaren används en stulen eller lånad identitet och lönen dessa får ut ligger långt under kollektivavtalen.



## 4.1. Arbetskraftens internationella rörlighet

### 4.1.1. Löne- och produktivitetsskillnader

För att förstå arbetslivskriminaliteten som vi i dag ser i Sverige måste man utgå från drivkrafterna för arbetskraftens rörlighet. Då är inkomstskillnader mellan olika länder avgörande. Inom EU finns det betydande skillnader i lönenivåer mellan olika medlemsstater



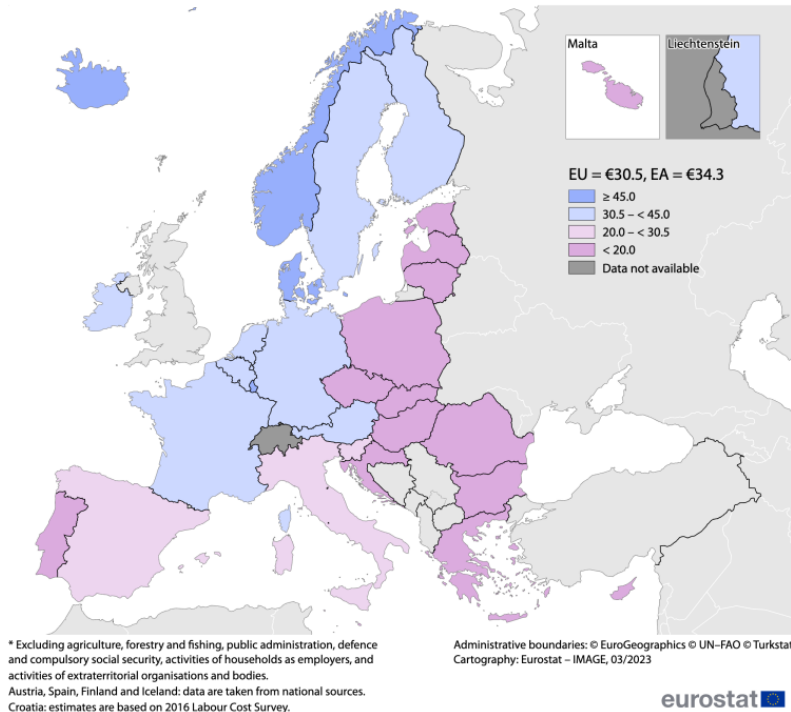
25

Även om skillnaderna i upplevd levnadsstandard minskar om man tar hänsyn till levnadskostnader som hyror och matpriser så är det likväl mycket stora skillnader mellan Unionens rikaste och fattigaste länder.

Ett annat mått är att se på genomsnittliga arbetskostnader:

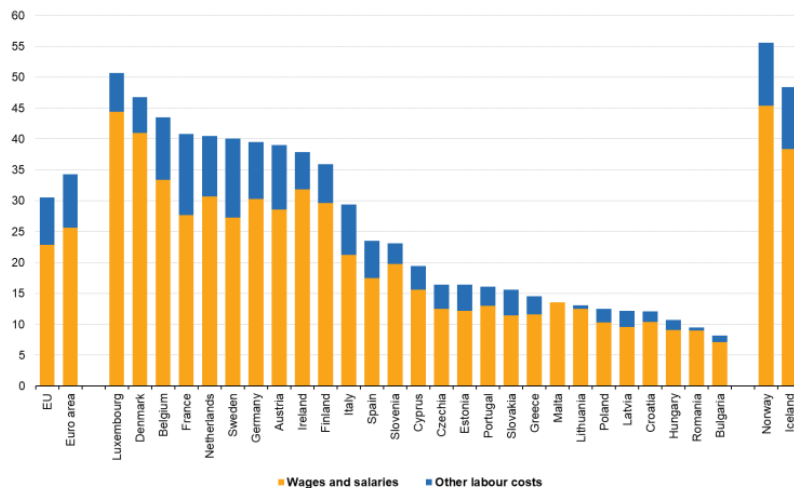
### Hourly labour costs, 2022

in €, for whole economy\* (enterprises with 10 or more employees)



<sup>25</sup> Det bör noteras att uppgifterna för Luxemburg påverkas av att landet endast har 660 000 invånare och förekomsten av både många finansiella företag liksom flera EU-institutioner skapar en ovanlig lönestruktur. I fallet med Danmark är de sociala avgifterna väldigt låga varför bruttolönerna är höga. Annars kan man säga att de västeuropeiska länderna ligger på ungefär samma nivå. (Nederländerna saknas i grafen) I en del länder är underlaget för lönestatistiken ofullständigt och kan underskatta den reella bruttolönen.

Estimated hourly labour costs, 2022  
(€)



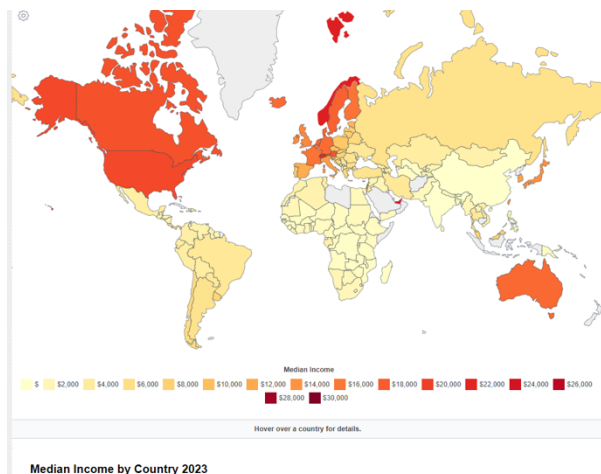
Notes: whole economy (excluding agriculture and public administration); in enterprises with 10 or more employees. Provisional data.  
Romania: The estimates of the wage and salary /non-wage breakdown are not comparable with the periods prior to 2018 due to changes in national legislation.  
Data for Malta for other costs is not available.  
Source: Eurostat (online data code: lc\_lc\_lev)

eurostat

Arbetskraftskostnader inkluderar löneskatter och sociala avgifter som arbetsgivaren betalar liksom försäkringspremier, pensionsavsättningar. Även här ser man tydligt skillnaden mellan Västeuropa och andra delar av EU.

Naturligtvis påverkas dessa statistiska mått på lönekostnader av hur landets näringslivsstruktur ser ut.

Men bilden är ändå väldigt tydligt. Det finns stora skillnader mellan olika länder inom EU. Men går man till länder utanför EU så blir skillnaderna än mer extrema.



Uppskattning från Världsbanken.

Att det finns stora löneskillnader mellan olika länder har givetvis en rad olika förklaringar men den viktigaste handlar om produktivitet. Kombinationen av realkapital, kompetens och arbetsinsatser är avgörande. Länder har olika genomsnittlig produktivitet. Generellt kan man säga att industrialiserade utvecklade länder har hög produktivitet. Det finns en utvecklad infrastruktur i form av lokaler och transporter, arbetstagarna har i allmänhet en god utbildning och yrkesvana och inte minst är de institutionella förhållandena stabila och främjar näringslivets utveckling.

Men naturligtvis kan det finnas verksamheter som kan bedrivas mycket effektivt även i länder med sämre förutsättningar. Just att hitta möjligheter för att bedriva till exempel högkvalificerad industri i ett land med generellt ganska dåliga förutsättningar, kan vara en mycket framgångsrik företagsekonomisk strategi. Men när en allt större andel av ett lands produktion sker med hög effektivitet så kommer också lönenivån att stiga. Då minskar successivt lönsamheten i en del tillverkning.<sup>26</sup>

Internationell handel drivs av kostnadsskillnader.

För att förstå mekanismerna kring utländsk arbetskraft som söker sig till de utvecklade länderna kan en utveckling till internationell handel vara en hjälp. Redan för 200 år sedan visade den brittiske nationalekonomen David Ricardo<sup>27</sup> på mekanismerna för att produktion förlades till olika länder utifrån skillnader i produktivitet. Ricardo talade om komparativa

<sup>26</sup> Det kan man tydligt se för länder som Taiwan och Singapore. Länderna har på några decennier genomgått en transformation från låglöneland till höglöneland och dess industriella struktur har också förändrats påtagligt.

<sup>27</sup> David Ricardo, född 19 april 1772 i London, död 11 september 1823, var en engelsk nationalekonom, politiker och ledamot av Storbritanniens parlament

fördelar och visade att sådana skillnader skulle leda till specialisering av produktion mellan olika länder.<sup>28</sup> Vad Ricardo förklarade var paradoxen att det kunde vara fördelaktigt att flytta produktionen av en viss vara till ett land som hade lägre produktivitet för att bibehålla produktion av en vara där produktivitetsskillnaden var större!

Fram till 1960-talet var mönstret i Västeuropa att länderna hade en mycket diversifierad industristruktur och de inhemska producenterna av de flesta industrivaror var dominerande på marknaden, delvis som ett resultat av tullhinder. Under 1960-talets slut och 1970-talet talades det i Sverige och i många andra västeuropeiska länder om teko-kriser. Vad som hände var att företag helt enkelt förlade en allt större del av sin produktion till vad som då myntades som "låg-löneländer". Svenska textilföretag förlade produktion till exempel Portugal<sup>29</sup>. Ganska snart ökade importen av textil från länder med ännu lägre arbetskraftskostnader som Hong Kong och Taiwan.

I bransch efter bransch skedde sedan motsvarande utveckling. Personalintensiv produktion flyttades bort från Sverige. Kvar finns mera högkvalificerad produktion som kräver en mera omfattande kringstruktur eller som kräver specialiserade och kunniga arbetstagare, liksom givetvis produktion kopplad till naturtillgångar.

Under det senaste halvsekle har Sverige och andra västeuropeiska länder genomgått en mycket omfattande strukturförändring avseende produktion. För 35 år sedan var 1/3 av arbetskraften i Sverige sysselsatt inom tillverkande företag, i dag är den andelen halverad. Den produktionen ligger i dag i stor utsträckning i länder med sämre förutsättningar för produktion. Men som redan David Ricardo visade så är en sådan arbetsfördelning ekonomiskt fördelaktig. I dag är frihandelsprincipen allmänt accepterad i det svenska samhället.

Men man kan beskriva det som att produktionen av varor anpassas till tillverkningskostnader i olika länder. Hela världen är spelplanen. I de flesta fall handlar det om kostnad för arbetskraft. Att arbetskraftskostnaden i ett land är mycket låg innebär inte att det nödvändigtvis är lönsamt att förelägga produktion till det landet. Det krävs att andra kostnader för till exempel råvaror, energi transporter, beskattning med mera inte är för höga. Och det krävs en form av institutionell stabilitet som gör det attraktivt att investera eller bygga stabila affärsrelationer. Det är förklaringen till att väldigt lite produktion sker i Afrika.

Pull faktorer för arbetskraft är likartade.

Sverige är långt ifrån ensamt om att inströmning av utländsk arbetskraft. Likartade förhållanden finns i hela Västeuropa.<sup>30</sup> I grunden är det samma förhållande för Nordamerika.

Bakgrunden till migration har likheten med bakgrunden till global handel med tillverkade varor. Tillverkningen flyttar till länder med låg generell produktivitet men med förutsättningar för att i viss tillverkning kan kombinationen mellan låg lönenivå och möjligheter att ordna en förhållandevis högproduktiv tillverkning och logistik. Tillverkning bedrivs i stor utsträckning där det är optimalt. Tjänster däremot "tillverkas" i stor utsträckning där de förbrukas. (Detta gäller givetvis inte tjänster som kan distribueras elektroniskt.)<sup>31</sup>

Förutsättningarna för emigration ligger i ekonomisk utveckling. Det krävs kapital för att kunna emigrera. Individer står inför valet att söka arbete i det egna landet eller att pröva sin lycka i något fjärran land. När förutsättningarna i ett land är dåliga för att bygga upp en snabbt expanderande exportindustri så ökar lockelsen för många individer att i stället söka sig till andra länder. En stor del av jordens sämre utvecklade länder utvecklas förvisso men inte snabbt nog för att eliminera löneskillnader mot "rika" länder. Detta ger en situation där förbättrad ekonomi i ett fattigt land möjliggör för fler att ha ekonomiska resurser för att kunna migrera till ett land utanför regionen.<sup>32</sup>

Att särskilja mellan flyktmigration och arbetskraftsmigration är i verkligheten mycket svårt. Personer som lämnar sitt land på grund av till exempel oroligheter väljer inte sällan vilket land de vill söka sig till utifrån en uppfattning om vilka ekonomiska förutsättningarna de förväntar sig ha i olika länder, vilket givetvis innefattar deras uppfattning om ersättningen att arbeta i olika länder.<sup>33</sup>

Under de senaste decennierna har en betydande del av migrationen till Västeuropa varit migration som skett genom asylförfaranden. En beviljad asylansökan öppnar en väg till permanent uppehållstillstånd och medborgarskap.

Det finns också en annan form av rörelse över gränserna nämligen personer som reser till ett annat land för att arbeta där en begränsad tid. Dessa individer kan komma inom ramen för den gemensamma europeiska arbetsmarknaden, eller enligt regler för arbetskraftsinvandring men även som illegal arbetskraft<sup>34</sup>, det vill säga de saknar rätt att arbeta.

Det saknas uppgifter om illegal arbetskraft för de flesta EU-länder. EU:s statistikbyrå, publicerar uppgifter på asylsökande, 966 000, och på annan migration till EU-länder, 2,7 miljoner personer under 2022, medan Frontex<sup>35</sup> tillhandahåller

<sup>28</sup> On the Principles of Political Economy and Taxation (19 April 1817)

<sup>29</sup> Portugal var en av medlemmarna av EFTA och det innebar att de svenska tullarna för tekoprodukter från Portugal var under utveckling.

<sup>30</sup> Även utanför Europa finns samma företeelse, till exempel i USA. Även inom Latinamerika och Afrika finns migrantströmmar med personer som söker arbete i länder som Chile eller Sydafrika.

<sup>31</sup> Det är sällan som det finns någon betydande efterfråga på nyanlända immigranter från låglöneländer som arbetskraft inom tillverkningsindustrin i Västeuropa. Det beror på att den tillverkning som finns kvar i Västeuropa oftast kräver yrkesutbildad arbetskraft och att inom tillverkningsindustrin har de fleckliga organisationerna en starkare ställning.

<sup>32</sup> Migrationen till EU länder sker i praktiken alltid med hjälp av någon form av stödfunktion, till exempel så kallade flyktingsmugglare men även resebyråer och rekryteringsföretag som verkar helt öppet i dessa länder.

<sup>33</sup> Det finns givetvis även andra faktorer som de sociala skyddsnetten i olika länder liksom förekomsten av tidigare migranter från det egna landet.

<sup>34</sup> Rätt att arbeta har förutom de som är bosatta i Sverige med medborgarskap eller uppehållstillstånd även medborgare i EU/EES/Schweiz (gemensam arbetsmarknad) samt de som har arbetstillstånd samt utstationerad personal.

<sup>35</sup> Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå, är en europeisk myndighet för gräns- och kustbevakning. Frontex uppdrag är att bistå Europeiska unionens medlemsländer med att implementera EU:s regler om bevakning av yttre gränser och att samordna medlemsländernas operationella gränsbevakningssamarbete.

uppgifter över detekterade olagliga gränsövergångar, 330 000 under 2022. Men det finns bara vaga uppskattningar hur många som lämnar EU och än mindre på hur många som bor och lever utan tillstånd inom EU.

Pew Research uppskattade 2017 att mellan antalet illegala immigranter i Europa till mellan 3,9 och 4,8 miljoner individer. Den beräkningen omfattade cirka 100 000 individer i Sverige.

Klart är emellertid att det rör sig om flera miljoner individer i hela EU. De länder med i särklass störst antal illegala immigranter är Storbritannien och Tyskland, som enligt Pew redan 2016 hade bortåt 1,2 miljoner individer utan tillstånd i länderna.

#### 4.1.2. Samma sektorer i hela Västeuropa

Spanien och Italien, som är mottagarländer för många immigranter, drar till sig många som vill arbeta inom jordbrukssektorn. Där har det under många år funnits en stor efterfråga på arbetskraft och begränsade kontrollinsatser, vilket skapat en stor svart sektor med arbetstagare som arbetar utan tillstånd. Men för många migranter som kommit till Europa är arbete i Västeuropa mera lockande eftersom löneläget generellt är högre och de sociala förmånerna är mera omfattande än i Syd- och Östeuropa.

Även i västeuropeiska länder som Nederländerna, och Danmark, liksom Sverige finns det en efterfråga på illegal arbetskraft till jord- och skogsbruk. Företag i dessa branscher har ofta svårt att finna inhemsk arbetskraft, inte minst för säsongsarbete. Myndighetskontroller inom jord- och skogsbrukssektorn är mycket svåra att genomföra eftersom det finns många driftsställen. Det kan även finnas ett folkligt stöd för att jordbrukare måste kunna använda utländsk arbetskraft under delar av året.

Men i alla västeuropeiska länder är byggsektorn den största magneten för illegal arbetskraft. Det finns flera förklaringar.

- Byggarbetsplatser är tillfälliga- Även om själva bygget kanske pågår under 1-2 år så är samma typ av byggnadsarbetare oftast bara på plats under några månader. Det minskar riskerna för upptäckt.
- Byggföretag anlitar alltid olika underentreprenörer. Det kan finnas underentreprenörer i flera nivåer. Det gör underlättat bruk av illegal arbetskraft.
- Det förekommer ofta många byggnadsarbetare från andra EU-länder. Då blir det mindre märkbart med tredjelands-medborgare.
- Fackliga organisationer har svagare representation än vid permanenta arbetsplatser.
- Det är mycket lönsamt att anlita lågbetald okvalificerad arbetskraft för enkla uppgifter. Inhemska byggnadsarbetare i Västeuropa har goda löner även om de utför enkla arbetsuppgifter som till exempel byggstädning, interna transporter, grundmåling och liknande.

Lönesättningen för legal och illegal tillrest arbetskraft utgår i stället nästan alltid från lönenivån i arbetstagarnas hemländer.

#### 4.2. Hur påverkar immigration produktivitet.

Förenklad nationalekonomisk teori betraktar arbete som vilken vara som helst och det kan uppstå ett jämviktspris där efterfrågan på arbetskraft möter ett utbud av arbetskraft med viss produktionsförmåga. I verkligheten är lönebildningsprocessen mycket mera komplicerad även om man hypotetiskt skulle tänka sig en helt oreglerad arbetsmarknad.

Att arbetsmarknader har asymmetriska inslag är uppenbart och kring sekelskiftet 1900 så började fackföreningar etableras. Under den tiden, och under mellankrigstiden var deras strategi oftast att pressa varje företag till höjda löner. Arbetsgivar sidan svarade genom branschorganisationer och försök att etablera en gemensam lönestruktur för en hel bransch genom tarifflöner. Man kan säga att arbetsgivare försökte etablera en monopsoni-situation, där arbetsgivare oavsett företag erbjöd samma löner.<sup>36</sup>

I Sverige liksom i hela Västeuropa uppstod, inte minst under efterkrigstiden en slags balans mellan arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer. Lönebildningsprocessen såg visserligen olika ut i olika länder men resultatet var förhållandevis likartat. Men en faktor som kom att få betydelse för utvecklingen var arbetskraftsinvandring.

Arbetskraftsimmigration kan påverka produktiviteten i ett land på flera sätt. Migrationens övergripande inverkan på produktiviteten kan vara tvetydig och kommer att bero dels på faktorer som både direkt och indirekt påverkar arbetstagare och företag, samt dels den direkta effekten av migration på sammansättningen av arbetstagare och företagens egenskaper.

Nettoinvandringen ökar totalt arbetsutbud, vilket normalt bör öka avkastningen på kapital. Eftersom vi kan anta att realkapital inte är givet bör det leda till en ökning av realkapitalinvesteringar, vilket i sin tur påverkar produktivitet och arbetskraftsefterfrågan. Denna påverkan kommer att vara högre om migrerande arbetstagare kompletterar realkapitalet och lägre om de är substitut.<sup>37</sup>

Migranter kan komplettera – eller ersätta – andra produktionsfaktorer. Bortom det makroekonomiska effekt som beskrivs ovan, kan invandring öka efterfrågan på kompletterande realkapital. Inflöde av lågkvalificerade migranter kan dock minska

<sup>36</sup> Förutsättningar för att arbetsgivare skulle kunna uppträda som monopsonister var dels att det fanns en sammanhållning mellan arbetsgivare, vilket förutsatte aktiva arbetsgivarorganisationer, dels att arbetskraften var förhållandevis homogen och utbytbar. Att utöva en gemensam lönesättning för tjänstemän var mycket svårare eftersom dessa uppfattades som mindre homogena beträffande kunskaper och förmåga.

<sup>37</sup> Skillnaden mellan komplement och substitut kan förklaras så här: Anta att det finns en maskin som bockar gem. Om den sköts av en person så bockar den gem 8 timmar om dagen 5 dagar i veckan. Men om det finns fler personer som sköter maskinen in skift så kan maskinen bocka fler gem. Då är arbetskraften komplementär. Men om det också går att bocka gem för hand och fabriken anställer personer att handbocka gem då blir arbetskraften ett substitut. Är lönerna låga så väljer företag att handbocka gem. Stiger lönerna kan det löna sig att köpa maskiner.

investeringar i arbetskraftsersättande realkapital (till exempel minska utnyttjandet av automatisering). I allmänhet kan vi förvänta oss kapital och högkvalificerad arbetskraft som komplement, och kapital och lågkvalificerad arbetskraft som substitut.

Den andra mekanismen som kopplar migration och produktivitet är den direkta effekten av att förändra arbetskraftens sammansättning. Om invandrararbetarna är mer produktiva än inhemsk arbetskraft, kommer den genomsnittliga arbetsproduktiviteten för arbetskraften öka. Men utländsk arbetskraft har oftast lägre arbetsproduktivitet eftersom de inte förstår språk, kultur eller normer.<sup>38</sup> Detta accentueras av att många migranter har en låg reell<sup>39</sup> utbildning.<sup>40</sup>

Immigration skulle teoretiskt kunna höja den genomsnittliga produktiviteten i hela ekonomin eftersom migranter i högre utsträckning befinner sig i arbetsför ålder än den inrikes födda befolkningen. Därigenom ökar invandrare i arbetsför ålder skattebasen och på kort till medellång sikt minskar sjukvårds- och pensionskostnaderna per capita.<sup>41</sup> Men det är ett övergående fenomen och påverkas också om migranten har en medföljande familj.

De långsiktiga effekterna av immigration kommer därför märkas på löner, sysselsättningens sammansättning och den teknik som företagen använder.<sup>42</sup>

Det som väcker störst intresse i Europa är Storbritannien eftersom landet under senare decennier haft en omfattande diskussion om den stora immigrationen inom ramen för EU:s gemensamma arbetsmarknad, samtidigt som det har funnits en oro över att produktivitetens utveckling i Storbritannien har varit påtagligt lägre än i jämförbara EU länder som Tyskland, Nederländerna och Frankrike.

Empiriska data från Storbritannien är dock svåra att använda eftersom landet inte bara tillämpade fri rörlighet för arbetskraft från EU länder fram till Brexit, men dessutom saknar ett folkbokföringssystem och att det därför är svårt att urskilja vilka individer som är immigranter och vilka som har varit bosatta i landet under en längre tid.

Flera studier visar dock på ett positivt samband mellan immigration och produktivitet. Eftersom immigrationen till Storbritannien under senare delen av 00-talet och under 10-talet fram till Brexit-omröstningen var stor så skulle det indikera en sjunkande produktivitet hos den inhemska arbetskraften. Båda sidor i Brexitdebatten argumenterade kring immigration och produktivitet. Brexitanhängarna menade att Storbritannien skulle kunna driva en immigrationspolitik motsvarande den australiska och därmed i stort sett bara släppa in högkvalificerade immigranter, medan motståndare till Brexit försökte visa på att immigrationen från östeuropeiska EU-länder hade varit till nytta för Storbritannien genom att minska en förment arbetskraftsbrist.

En av Storbritanniens mera kända arbetsmarknadsekonomer Charles Manning<sup>43</sup> har flera gånger kritiserat dessa studier och framhållit att arbetskraftsbristen egentligen inte är reell annat än i vissa strategiska roller där det krävs utbildning eller erfarenhet. Manning menar att branscher inte skall kunna begära öppna dörrar för migration bara för att de ha svårt att hitta personal. Den immigrationen leder närmast oundvikligen till ett inflöde av lågkvalificerade individer och att det gör ekonomin mindre flexibel och sänker produktivitetstillväxten.

Däremot menar Manning att man måste se på säsongsarbete på ett helt annat sätt. Att täcka behovet av arbetskraft under enbart en del av året med inhemsk arbetskraft är varken realistiskt eller rationellt. Arbetskraft från andra länder, som kan ha en komplementär försörjning i hemlandet under andra delar av året, är en bra lösning men arbetsvillkoren måste regleras mycket bättre av staten.

#### 4.2.1. Lågkvalificerad arbetskrafts effekter på produktivitet

Det finns en studie<sup>44</sup> ifrån Nya Zeeland som är intressant eftersom till skillnad från Storbritannien och andra EU länder så har asylmigrationen upphört. Invandring till Nya Zeeland är noga kontrollerad. Tanken i både Australien och Nya Zeeland är att migranter skall vara högt kvalificerade. Men det finns en mindre väl reglerad invandring till Nya Zeeland från vissa önationer i Stilla havet som har en särskild historisk relation med Nya Zeeland. Från dessa länder kommer mestadels individer som betecknas som lågt kvalificerade. Beträffande Nya Zeeland var slutsatsen av en omfattande studie precis den förväntade. Att anställa högt kvalificerade immigranter höjer produktiviteten i ett företag medan i genomsnitt sänks produktiviteten, vilket indikerar att lågt kvalificerad personal sänker produktiviteten.<sup>45</sup>

<sup>38</sup> Ett ökat behov av aktiv arbetsledning.

<sup>39</sup> Ett vanligt sätt att mäta immigranternas utbildningsnivå är att se på antalet år i skola eller avklarade nivåer av utbildning. Metoden är enkel men förledande eftersom den inte tar hänsyn vare sig till utbildningens kvalitet eller individens resultat.

<sup>40</sup> De flesta länder har ett huvudsakligt inflöde av lågkvalificerade arbetstagare. Nya Zeeland och Australien torde vara undantag eftersom de har en strikt reglerad immigration som syftar till att immigranter skall vara kvalificerade och kunna tala engelska. Den immigrationspolitik som den brittiska regeringen införde efter Brexit hade en likartad ambition. Resultaten från 2022 indikerar att den övervägande delen immigranter till Storbritannien likväl hade låga kvalifikationer. Ett stort antal lågt utbildade beviljades arbetstillstånd samtidigt som asylmigrationen ökade.

<sup>41</sup> Detta gäller bara på kort sikt. På lång sikt kan effekten bli den motsatta. I många västeuropeiska länder har immigranter sämre hälsa än den inhemska befolkningen.

<sup>42</sup> Effekterna kan givetvis vara stora av immigration av högkvalificerade immigranter. Flera studier har visat på att immigration av akademiker på hög nivå ökat patent och innovation i USA. Men det är i detta sammanhang av mindre intresse.

<sup>43</sup> Manning är professor vid London School of Economics och var 2016-20 Chair of the Migration Advisory Committee som var tillsatt av den brittiska regeringen. <https://www.ft.com/content/08244dc0-a4fd-4b1e-819a-5c597933ff7a>

<sup>44</sup> Fabling, Richard and Maré, David C. and Stevens, Philip, Migration and Firm-Level Productivity. IZA Discussion Paper No. 15482,

<sup>45</sup> Men, i praktiken har man kompromissat med den ambitionen. Bland företag som handelsträdgårdar, hotell och restauranger är en tredjedel av arbetskraften i Nya Zeeland immigranter. Dessa är huvudsakligen lågt kvalificerade.

Studier över migrationens effekter för produktiviteten brukar just lyfta fram att positiva effekter uppstår på grund av immigration av individer med god utbildningsnivå. Ett exempel är Tillväxtanalys litteraturstudie från 2018<sup>46</sup> vars syfte var att titta på effekterna av högkvalificerad immigration. Ett annat exempel är en litteraturstudie från 2016<sup>47</sup> som beställdes av Delegationen för Migrationsstudier. Den hittade produktivitetshöjande effekter av migration genom en ökning av patentansökningar kopplat till andelen utländska arbetstagare hos en arbetsgivare<sup>48</sup>! En annan faktor som studien pekade på var att ökad migration skulle leda till ökad specialisering och utbildning för den inhemska arbetskraften. Denna ansats skulle möjligen kunna vara plausibel men det verkar inte finnas några empiriska data.

Däremot är det rimligt att tro att förekomsten av mycket lågt betald arbetskraft inom vissa segment kan vara kortsiktigt förmånligt. Helt enkelt att priset på arbete sänks. Kan en entreprenör avlöna utländska arbetstagare som tillfälligt är i Sverige till en 1/3 del av den kostnad som krävs för att använda normalt avlönad arbetskraft (kollektivavtalsnivå) så kan dessa arbetstagare givetvis vara påtagligt mindre produktiva mätt i arbetade timmar, det blir likväl en lönsam affär. Så rent ekonomiskt för det enskilda företaget är det fördelaktigt. Lönsamheten ökar men arbetsproduktiviteten försämras. Mäter man faktorproduktivitet utifrån kostnader så torde verksamheter där illegal arbetskraft ökat under senare också kunna uppvisa en förbättrad produktivitet. Kostnaden för arbetskraft sjunker.

Nu skulle man ju också kunna tänka sig att över tiden blir individerna i den prekära arbetskraften mera kompetenta. De bör lära sig arbetsuppgifter och kan också utföra dessa effektivare. Men detta motverkas av att arbetsgivare som anlitar individer som arbetar illegalt eller svart sällan är långsiktiga. Företagskonstellationer och uppdrag skiftar snabbt. Det försvårar för den prekära arbetskraften att förkovra sig.

Anekdotisk information från byggsektorn visar ändå på att en del av de individer som uppehåller sig i Sverige som illegal arbetskraft på byggarbetsplatser kan visa god hantverksskicklighet. Samtidigt så har de genom bristfälliga språkkunskaper ofta svag förmåga att lära sig nya metoder eller att följa detaljerade instruktioner.

<sup>46</sup> Tillväxtanalys beställde 2018 En litteraturstudie av forskarna Olof Ejerme och Claudio Fassio vid Lunds universitet. De refererar till en studie av Parrotta, Pierpaolo, Dario Pozzoli, and Mariola Pytlikova. 2014. *Labor diversity and firm productivity*. i *European Economic Review* 66:144-179.) som använder danska data för att beräkna hur mångfald påverkar sk total faktorproduktivitet (TFP), en indikator som ofta används för att mäta tekniska förändringar. De hittade ett negativt samband mellan etnisk mångfald och TFP, medan de drog slutsatsen att utbildningsmångfald har blandade effekter.

<sup>47</sup> Invandringens arbetsmarknadseffekter - *Lärdomar från den internationella litteraturen och svenska resultat* av Mattias Engdahl (Delmi) rapport 2016:2.

<sup>48</sup> Sådana samband har låg förklaringsförmåga. Kausaliteten kan givetvis vara omvänd, d.v.s. företag med många patentansökningar expanderar också och söker därför arbetskraft utomlands.

## 5. Flöden av arbetskraft till Sverige

### 5.1. Produktivetsfrämjande, så kallad solidarisk, lönebildning.

Kring 1951 introducerade LO en modell för sammanhållna lönerörelser, den så kallade Rehn-Meidner modellen. Lågproduktiva företag och industrier skulle genom den solidariska lönepolitiken, drivas mot att betala stigande reallöner i takt med den allmänna produktivetsutvecklingen. Det var inte utvecklingen i det enskilda företaget, inte heller i den specifika branschen, som skulle styra lönesättningen. Lönepolitiken skulle tvinga företagen att öka lönsamheten genom exempelvis strukturell anpassning och automatisering. Lyckades inte företagen betala de överenskomna lönerna riskerade de att drivas ut ur marknaden och försätts i konkurs. När företag slogs ut frigjordes arbetskraft som i sin tur skulle kunna få anställning i växande högproduktiva företag. De högproduktiva företagen gynnades dessutom av de relativt fördelaktiga arbetskraftskostnaderna och såg ofta vinster öka till följd av de stigande produktivetsnivåerna och den ökade köpkraften bland svenska hushåll. Vinsterna var tänkta att återinvesteras<sup>49</sup> för att öka företagets produktiva kapacitet; dels för att öka lönsamheten, dels för att möta den stigande efterfrågan. Detta garanterade i sin tur en hög produktivetsutveckling och stigande reallöner, och därigenom tänkte man nå målet om full sysselsättning och jämn inkomstfördelning. Systemet baserade sig på centrala avtalsförhandlingar och industriomfattande, nationella kollektivavtal mellan fackförbund och arbetsgivare. I en del avseenden fungerade modellen som tänkt, även om konsekvenserna också blev omvälvande både för företag och för många anställda som förlorade sina arbeten.

Även om få andra länder hade en medveten lönebildning av det slag som Rehn-Meidner modellen utgjorde så var utvecklingen i Sverige inte unik. I realiteten såg utvecklingen ut på ett liknande sätt i länder som Västtyskland och Nederländerna. Där kan man säga att ungefär samma effekt nåddes genom hur enskilda fackföreningar, och inte minst arbetstagarer, själva agerade.

Konsekvensen blev att lönesättningen inte bara i industrin utan även i handel, tjänster och även i offentlig sektor kom att styras av produktivetsutvecklingen inom industrin. För att kunna rekrytera arbetstagarer till exempel handel eller byggsektorn så kunde inte lönerna utvecklas sämre än industrins löner. Det kom att gälla även branscher som hade en mindre gynnsam produktivetsutveckling som till exempel hotell och restaurang.<sup>50</sup>

#### 5.1.1. Arbetskraftsbrist och arbetskraftsmigration

Men att löneökningen var likartad inom en stor del av arbetsmarknaden betydde inte att lönerna var lika mellan olika branscher. Snarast konsekvensen av detta var en rörlighet från lågt betalda yrken till bättre betalda. Detta resulterade under 1950-talet i vad som kallades arbetskraftsbrist, dvs svårigheter att till gällande lönenivå rekrytera arbetskraft. Lösningen blev att arbetsgivare initierade arbetskraftsmigration. Arbetskraftsinvandring var då ett nytt begrepp i Sverige även om det hade funnits ett inflöde av arbetskraft tidigare i den svenska historien.

### 5.2. Arbetskraftsmigration till Sverige före EU medlemskapet

#### 5.2.1. Historisk återblick

Under 1800-talets sista decennium var det en stark tillväxt inom svenska industri. Samtidigt skedde det också en snabb befolkningstillväxt och en begynnande rationalisering av jordbruket. Sverige var ett stort utvandringsland. Samtidigt förekom det en del invandring, till exempel judar från det ryska imperiet som sökte sig till Sverige<sup>51</sup>.

Det förekom dock en intressant förhållandevis storskalig organiserad rekrytering av säsongarbetare från Galizien<sup>52</sup> till skånsk betodling. Det var billigare för de större gårdarna och godsens att transportera hit och avlöna galizier än utöka antalet statare eller försöka anlita lokala daglönare. Skånska lantarbetare protesterade, men före första världskriget upprätthöll Sverige inte någon formell inresekontroll. Det krävdes inte tillstånd att tillfälligt arbeta i Sverige. Först vid första världskriget utbrött 1914 upphörde säsongarbetskraften från Galizien.

Under mellankrigstiden var arbetskraftsinvandringen minimal och Sverige upprätthöll en strikt gränskontroll. Polisen fick i uppgift att noga kontrollera alla utlänningar som uppehöll sig i Sverige.

Under och efter andra världskriget kom flyktingar med judar motståndsmän från våra grannländer och senare även från de tyska dödslägren. I slutet av kriget kom också cirka 40 000 balter.

#### 5.2.2. Arbetskraftskommissionen ordnar invandringen

Redan under slutet av 1940-talet påbörjades en omfattande men mycket specifik arbetskraftsinvandring av kvinnor från Tyskland. Det infördes regler som tillät tyska kvinnor att komma till Sverige för att arbeta utan krav på arbetstillstånd. I upp till två år var de då hänvisade till arbete i hushåll som hembiträden. Cirka 50 000 tyska kvinnor arbetade i Sverige kring 1950.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Beskattningen av aktieutdelningar, d.v.s. kapitalinkomster var sammankopplad med löneinkomster och beskattades med en mycket hög marginalskatt. Den avsiktliga eller oavsiktliga effekten var att lönsamma företag sökte att expandera.

<sup>50</sup> Vissa yrkesgrupper kom att i realiteten försvinna. 1930 fanns det cirka 145 000 hembiträden i Sverige, vid millennieskiftet var det väldigt få som arbetade i hem. Att betala en konkurrenskraftig lön för ett hembiträde var helt enkelt för dyrt för nästan alla familjer. (Staten införde dock kompensatoriska insatser i form av barnomsorg och hemtjänst för äldre.)

<sup>51</sup> Vid den tiden inträffade flera pogromer mot judar i olika städer i Ryssland vilken säkerligen var en bidragande orsak till att människor sökte sig till Sverige. Resan till Sverige var billigare än en biljett till Nordamerika.

<sup>52</sup> Galizien var fram till första världskrigets slut en österrikisk provins inom dubbelmonarkin Österrike-Ungern, belägen i nuvarande sydöstra Polen och västra Ukraina.

<sup>53</sup> Uppgift från Det städade folkhemmet: Tyskfödda hembiträden i efterkrigstidens Sverige, Emma Strollo 2013.

Men det var under 1950 talet som den stora arbetskraftsinvandringen påbörjades, huvudsakligen från Finland men även Italien, Grekland och Jugoslavien. Denna invandring organiserades delvis av den statliga Arbetskraftskommissionen i samarbete med vissa större företag, främst industriföretag. Uppehålls- och arbetstillstånd ordnades utifrån industriföretagens rekryteringsbehov. Finska medborgare hade också möjlighet på egen hand åka till Sverige och söka arbete<sup>54</sup>. Industrierna sökte heltids- och helårsarbetande, så säsongsarbetande utländska medborgare var ovanligt.

De utländska arbetarna sattes i arbete omedelbart efter ankomsten till Sverige. De betalades normalt med avtalsenliga löner, dock oftast lägsta möjliga. I många fall svarade arbetsgivaren initialt för inkvartering. Språkundervisning förekom sällan.

Rekrytering av arbetskraft utomlands mötte föga motstånd under 1950- och början av 1960-talet. Det var en allmän uppfattning både inom näringslivet och inom fackförbunden, att trots den solidariska lönepolitiken som främjade strukturella förändringar, så fanns det ett genuint underskott på arbetskraft. Ännu hade inte normen om att gifta kvinnor borde vara hemarbetande ändrats, så den kvinnliga förvärvsfrekvensen var låg.

Men under slutet av 1960-talet ändrades bilden, inte minst genom att många företag inom teko och skoindustrin i snabb takt avvecklades.<sup>55</sup> Det betydde att utländska arbetare som rekryterats till Tekoindustrin blev arbetslösa och LO fruktade ökande arbetslöshet bland sina medlemmar också i andra branscher. LO krävde därför att all arbetskraftsinvandringen skulle upphöra. 1972 stoppades arbetskraftinvandring från länder utanför Norden<sup>56</sup>. 1973 bodde cirka 450 000 personer födda i andra europeiska länder i Sverige. 235 000 var födda i Finland.

### 5.2.3. Asylmigration

Efter 1967 års militärkupp i Grekland kom individer till Sverige på egen hand och sökte asyl. Likaså kom polska judar till Sverige 1968 efter att en politisk förändring inom det polska kommunistpartiet ledde till mycket omfattande förföljelser av judar.

Invandrande flyktingar hade initialt en annorlunda utbildningsprofil och kom efter hand ofta att söka mera kvalificerade arbete. Detta kom att dock ändras från 1990-talet. Sverige kom sedan att ha en omfattande mottagning av asylsökande. Under utredningstiden hade dessa inte rätt att arbeta. Detta ändrades 1994.

Den renodlade arbetskraftsinvandringen förblev låg. I realiteten så kunde fackförbunden styra över begreppet bristyrke och därmed också vilken arbetskraftsinvandring som var tillåten. Under tiden fram till det svenska inträdet i EU 1995 var det också ovanligt att utländska företag sände personal till Sverige för att utföra arbete.<sup>57</sup>

### 5.3. Arbetskraftsmigration under EU medlemskapet

Sverige blev medlem av EU 1995. Principen om de fyra rörligheterna - varor tjänster, arbetskraft och kapital - var då redan etablerade principer. Men i realiteten blev det ingen snabb ökning av utländska tjänsteföretag på den svenska marknaden.<sup>58</sup> 2004 utvidgades EU med 10 nya medlemsstater och därmed fanns helt andra förutsättningar för utländsk arbetskraft i Sverige.

Det bör noteras att arbetskraftinvandringen från närliggande nya EU-länder till Sverige, i betydelsen personer som flyttar till Sverige för att arbeta och som har ambitionen att bo och arbeta i Sverige under åtminstone några år, har varit förhållandevis låg.<sup>59,60</sup> Detta skiljer Sverige från Tyskland.

I stället så har arbetskraft från Östeuropeiska EU-länder kommit till Sverige utan att bosätta sig i Sverige. Det handlar i betydande utsträckning om manliga byggnadsarbetare. Dessa har arbetat i Sverige på två huvudsakliga sätt:

1. De arbetar för ett företag från ett annat EU-land och blir då utstationerad arbetskraft.
2. De arbetar för ett svenskt företag, inte sällan ägs företaget, formellt men ibland även reellt, av intressenter i östeuropeiska EU-länder, och arbetskraften rekryteras i stort sett genomgående från östeuropeiska EU-länder eller från länder utanför EU.

I båda fallen uppträder företagen normalt som underentreprenörer. De kan vara underentreprenörer till större byggbolag som är huvudentreprenör, men oftast till större underentreprenörer. Vissa av de ovannämnda svenska företagen kan också vara underentreprenörer till små bolag som arbetar med ROT-arbeten.

Men det har även skett ett inflöde till andra branscher.

<sup>54</sup> Totalt var det cirka 700 000 finska medborgare som för längre eller kortare tid arbetade i Sverige!

<sup>55</sup> Processen från modernisering till nedläggning gick i många fall mycket fort. Den höga svenska inflationen från och med 1970 var en starkt bidragande orsak till att den svenska textilindustrin så snabbt slogs ut. Frihandelsavtal inom EFTA gav möjlighet för konfektionsproduktion i Portugal, ett land med mycket låga löner. Senare kom även import från ostasiatiska länder att påverka den svenska textil och konfektionsindustrin.

<sup>56</sup> 1954 undertecknades den första överenskommelsen om en gemensam arbetsmarknad för hela Norden. Det behövdes då inte längre uppehålls- och arbetstillstånd för att bosätta sig i något annat nordiskt land.

<sup>57</sup> Det fanns en del undantag med särskilt kvalificerad personal, eller vid introduktion av ny teknik. Vid brist på kapacitet hände det enstaka gånger att utländska byggbolag utförde arbete i Sverige. Mest känt torde vara Centralbron i Stockholm som delvis byggdes av ett östtyskt företag. Däremot var svenska byggföretag ofta anlitade i utlandet och sände svensk personal till länder i Sovjet-blocket och till utvecklingsländer.

<sup>58</sup> Varför det migrationen till Sverige dröjde är svårt att förklara. Möjligen att länder med påtagligt lägre lönenivåer än Sverige som till exempel Portugal, och Grekland låg långt från Sverige och att det i dessa länder fanns en tradition med arbete i Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Benelux-länderna.

<sup>59</sup> 2022 var 135 000 personer folkbokförda i Sverige som var födda i grannländerna Estland, Lettland, Litauen eller Polen, vilket kan jämföras med cirka 260 000 födda i europeiska länder utanför EU, Norden och Storbritannien (det vill säga före detta Jugoslavien samt Albanien), och cirka 850 000 från länder i Asien inklusive Mellanöstern.

<sup>60</sup> Mönstret ser annorlunda ut för länder som Storbritannien och Tyskland där många EU-medborgare från Östeuropa bosatte sig under 00- och 10-talen. Det är oklart huruvida det är institutionella frågor som hur den svenska arbetsmarknaden och bostadsmarknaden fungerar, eller helt enkelt att svenska är ett förhållandevis litet språk som förklarar det låga intresset för invandringen till Sverige från medborgare i östeuropeiska EU-länder.



### 5.3.1. Arbetskraft från EU-länder som anställs i Sverige.

Som tidigare påpekats, så är migrationen till Sverige från andra EU länder annorlunda ut än migrationen till exempel Tyskland. Det är mindre vanligt att en person eller en familj flyttar till Sverige med syftet att permanent bosätta sig i Sverige. Däremot finns det en företeelse som innebär att företag som i formell mening är svenska företag mer eller mindre uteslutande rekryterar sin personal från vissa EU länder i Östeuropa. Dessa arbetstagare har givetvis full rätt att arbeta i Sverige.

Fördelen med att anställa dessa enligt svensk arbetsrätt i stället för att använda sig av utstationering kan vara för att arbetsplatserna inte registreras i utstationeringsregistret och därmed så kan det vara svårt för de fackliga organisationerna att identifiera vilka arbetsplatser som har utländsk arbetskraft. Dessa arbetstagare rekryteras i sina hemländer och avlönas i verkligheten sämre än svenska avtal. Det finns ofta även möjligheter att se till att arbetstagarna kan undvika att betala skatt eller sociala avgifter vare sig i Sverige eller i hemlandet.

En person som inte är bosatt i Sverige skall efter 6 månader betala skatt i Sverige. Antingen normal skatt eller den så kallade SINK-skatten<sup>61</sup>. Men ofta sker detta inte. Personerna göms helt enkelt. Det svenska Skatteverket har inte kontroll på vilka EU-medborgare som befinner sig i Sverige för att arbeta. Givetvis kan mycket upptäckas om Skatteverket skulle göra en skatterevision på företaget. Men riskerna för att Skatteverket gör en kontroll är ganska små. Skulle Skatteverket visa intresse så är företaget ofta organiserat så att det snabbt går att tömma bolaget på tillgångar. Den verkliga huvudmannen kan gömma sig bakom målvakter och bulvaner.

### 5.3.2. Utstationerad arbetskraft.

Med utstationering menas att en arbetstagare som vanligtvis arbetar i ett annat land sänds till Sverige för att arbeta här under en begränsad tid. Arbetsgivaren ska vara ett tjänsteföretag som är etablerat i ett annat land än Sverige. Ett praktiskt exempel är att ett polskt byggföretag anlitas i en svensk byggtreprenad och sänder sina polska arbetstagare för att arbeta på den svenska byggarbetsplatsen.

Utstationeringsdirektivet<sup>62</sup> innebär att Sverige ska se till att utstationerande företag som lägst ska tillämpa vissa "svenska" arbets- och anställningsvillkor på sina arbetstagare vid en utstationering här. Det handlar om lön och vissa andra ersättningar samt om semestervillkor, arbetstidsvillkor, arbetsmiljöskydd och skydd mot diskriminering i arbetslivet.

Det är endast utländska bolag som kan utstationera arbetskraft till Sverige. Dock kan ett svenskt bolag ha ett dotterbolag eller filial i annat land och kan då utstationera arbetskraft till Sverige.

Utstationering kan pågå i högst 18 månader.

Under 2022 uppskattade Arbetsmiljöverket antalet utstationerade byggnadsarbetare till cirka 33 000 vilket utgjorde 47% av alla utstationerade. Utstationering förekommer även i andra branscher, till exempel räknade Arbetsmiljöverket med 3 400 personer inom vardera jord- och skogsbruksbranschen som transportbranschen.

<sup>61</sup> SINK-skatten är en schablonmässig skatt på 25%. Normala regler om avdrag gäller inte. För vissa individer med låga inkomster i Sverige kan det därför vara mera förmånligt att betala skatt enligt samma regler som om den skattskyldige vore bosatt i Sverige. Men för lite högre inkomster är SINK skatten lägre än vanlig svensk beskattning.

<sup>62</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster

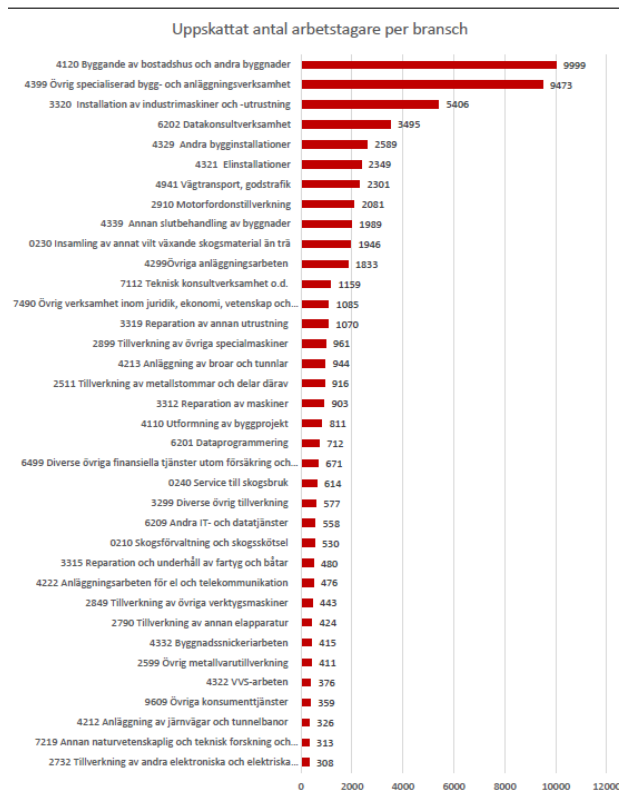


Diagram 6. Diagrammet visar uppskattat antal utstationerade arbetstagare med ett pågående uppdrag under 2022 baserat på branschkod (SNI 4-siffrigt). Branscherna i diagrammet är de branscher med fler än 200 arbetstagare.

Källa: Arbetsmiljöverket: Rapport 2023:1 Helårsrapport 2022 - Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige

Till skillnad från alla andra EU-länder utom Danmark, har Sverige inget offentligt system för att tillförsäkra utstationerad arbetskraft "svenska" arbets- och anställningsvillkor. Tanken är att det skall ske genom att företagen tecknar kollektivavtal. Ytterst har svenska fackliga organisationer rätt att vidta stridsåtgärder mot utstationerande företag som motsätter sig att träffa kollektivavtal. Se vidare avsnitt 6.1.

I realiteten tecknar dock dessa företag oftast kollektivavtal men bryter i stor utsträckning mot avtalen. Företag med utstationerad arbetskraft sluter de flesta fall ett hängavtal.<sup>63</sup> Däri ålägger sig företaget att betala löner enligt kollektivavtalet<sup>64</sup>.

### 5.3.2.1. Utstationeringsregistret

Utstationeringsregistret är ett register som Arbetsmiljöverket har ansvar för. Det innehåller namn på individer som rapporteras till registret av olika arbetsgivare för olika projekt. Registret har tidigare varit mycket undermåligt. På senare år har kvaliteten förbättrats något och det finns nu en skyldighet för huvudentreprenörer att kontrollera att utländska underentreprenörer fört in sin arbetskraft i utstationeringsregistret.<sup>65</sup> Men likväl så är det mycket vanligt att uppgifterna i registret inte är korrekta.

Ansvar Säkerhet<sup>66</sup> har gjort avstämningar mellan de utlandsboende individer som arbetat på en byggarbetsplats mot vad som finns angivet i utstationeringsregistret så hade 89% av de kontrollerade utländska bolagen lämnat felaktiga eller ofullständiga uppgifter till utstationeringsregistret. Det vanliga var att antalet registrerade i utstationeringsregistret understeg de arbetstagare bolaget hade i arbete.

<sup>63</sup> Enkelt uttryckt kan sägas att ett kollektivavtal slutes mellan en arbetstagarorganisation och en arbetsgivarorganisation, varvid avtalet blir bindande för alla medlemsföretag i arbetsgivarorganisationen och avtalet blir gällande för enbart arbetstagarorganisationens medlemmar. Arbetsgivaren skall dock inte kunna dra nytta genom att betala lägre löner till oorganiserad arbetskraft.

Ett hängavtal är normalt en kopia av kollektivavtalet men tecknas mellan arbetstagarorganisationen och ett enskilt företag som inte är medlem i en avtalstecknande arbetsgivarorganisation.

<sup>64</sup> Arbetstagarorganisationer är i lag förpliktiga att erbjuda ett särskilt kollektivavtal för utstationerad personal. Detta innefattar bara löner, arbetstid och semester, inte till exempel tjänstepension. Dessa avtal utnyttjas i stort sett aldrig.

<sup>65</sup> Man skall notera att Arbetsmiljöverkets utstationeringsregister inte är synkroniserat med Migrationsverkets beslut beträffande arbetstillstånd. EU-medborgare har uppehållsrätt i Sverige och även rätt att arbeta, även en del tredjelandsmedborgare bosatta i EU-länder och som utstationeras till Sverige kan arbeta utan arbetstillstånd. Men i utstationeringsregistret finns även till exempel thailändska bärplockare och indiska programmerare som är anställda av utländska bemanningsföretag men som individer behöver tillstånd för att komma till Sverige och arbeta.

<sup>66</sup> Säkerhetsföretaget Ansvar Säkerhet gör kontroller på uppdrag av byggherrar. Men i dagsläget är det fortfarande bara en liten andel byggherrar som nyttjar tredjepartskontrollanter. Det betyder att urvalet av byggarbetsplatser som kontrolleras inte är statistiskt representativt, eftersom oseriösa entreprenadföretag ofta torde kunna förstå att vissa byggherrar är angelägna att genomföra kontroller och då borde undvika att ta uppdrag på sådana byggarbetsplatser. Därför kan man nog dra slutsatsen att uppgiften att 9 av 10 utländska byggtreprenadbolag inte registrerar anställda korrekt i utstationeringsregistret inte överdriver problemet.

Att registrera de anställdas namn i utstationeringsregistret är inte komplicerat. Likväl har de allra flesta företagen inte korrekta uppgifter. Det kan i ett fåtal fall finnas oavsiktliga fel som till exempel att en arbetstagare som normalt arbetar på en annan byggarbetsplats och är i registrerad i utstationeringsregistret tillfälligt kommer till en den kontrollerade byggarbetsplatsen. En annan möjlig felkälla är personer som börjar arbeta för företaget i Sverige utan att tidigare arbetat i hemlandet.<sup>67</sup>

Men det stora antalet fel i registreringen beror rimligen på att utländska företag helt enkelt inte vill att det skall synas hur många som arbetar åt företaget i Sverige.

Ansvar Säkerhet har vid sina kontroller just kunnat notera diskrepanser mellan olika uppgifter om antal anställda i Sverige som företag lämnar i sina hemländer och uppgifter som lämnas i Sverige. Det finns också företag som registrerar fler som utstationerade arbetstagare än som de anger som anställda i företaget i hemlandet. Det verkar då handla om att personer som i hemlandet är registrerade som egenföretagare men betraktas som anställda. Den slutsats som Ansvar Säkerhet dragit är att det är ett led i undvikande att betala skatter och sociala avgifter.<sup>68</sup>

### 5.3.2.2. Sociala avgifter

Huvudregeln inom EU är att en person skall påföras sociala avgifter<sup>69</sup> i det land personen arbetar. Men de svenska arbetsgivaravgifterna är delade i två delar. Dels avgifter som finansierar socialförsäkringssystemet, dels en del som är en ren skatt. Den senare delen uppgår till 11,62%. Ett utländskt bolag som saknar fast driftställe<sup>70</sup>, betalar inte skatter i Sverige så arbetsgivaravgiften uppgår bara till 19,8%. Denna nivå är låg i jämförelse med i stort sett alla EU länders arbetsgivaravgifter.

Men det finns dessutom en mycket använd undantagsregel. Den regeln innebär att en arbetstagare kan få arbeta i först hand i två år, med möjligheter till förlängning, och såväl arbetsgivare som arbetstagare skall fortsätta betala sociala avgifter i hemlandet. Detta kräver ett så kallat A1 intyg från hemlandets socialförsäkringsmyndighet.

Problemet är att många länder inom EU fungerar detta system mycket bristfälligt. Det förekommer förfalskade A1 och i andra fall är personer som utfärdar intygen korrumpade. Men framför allt sker det sällan någon uppföljning, vare sig i Sverige eller i hemlandet. På så sätt undviker både arbetsgivaren och arbetstagaren att erlägga sociala avgifter. Konsekvensen blir att arbetstagaren kan förlora en del sociala förmåner men kan få ut en bättre lön än de normala lönerna i sitt land. Men företaget kan rekrytera arbetskraft som kostar företaget betydligt mindre än vad det skulle kosta om sociala avgifter och skatter erlades. Ännu större skillnad mot att betala löner, skatter och avgifter på svensk nivå.

### 5.3.2.3. Individer som utstationeras på felaktiga grunder.

Till detta kommer att även individer från tredjeländ som inte har för avsikt att bosätta sig i det västeuropeiska landet utnyttjar att kontrollfunktionerna i dessa länder är så hårt belastade att risken för upptäckt i dag är mycket mindre än till exempel på 1980-talet.

Förhållanden ser olika ut i olika branscher. I byggsektorn, undantaget ROT-tjänster, så krävs nästan alltid ID06 kort på arbetsplatsen. Att använda arbetskraft utan ID06 är besvärligt men kan ske till exempel genom att arbetet utförs nattetid eller på helger. Ibland är det helt enkelt så att huvudentreprenören så att säga "kortslyter" ID06 systemet genom att ta in personal utan ID06-kort. Men i de flesta fall har arbetstagarna ID06-kort.

Ansvar Säkerhet erfarenhet är att tredjelandsmedborgare som arbetar på byggarbetsplatser ofta inte har ett svenskt uppehålls- och arbetstillstånd utan uppvisar ett arbetstillstånd från ett annat EU-land. Det utländska entreprenadföretaget uppger att personen är utstationerad. Men en kontroll visar att individen inte stadigvarande bor i ett EU-land, ibland har han knappt ens varit i landet som utfärdat arbetstillståndet. Därmed skulle egentligen individen enligt EU-regelverket inte kunna utstationeras.

Individer från före detta Sovjetunionen har oftast ett polskt arbetstillstånd. Arbetstagare som är från Afrika uppvisar ofta arbetstillstånd från Italien och Grekland. Det finns enligt Ansvar Säkerhet starka skäl att tro att en mycket stor andel av sådana arbetstillstånd utfärdats på felaktiga grunder.

Under den polska valkampanjen under hösten 2023 avslöjades att polska utrikesmyndigheter i strid med EU-regler utfärdat flera hundratusen visum på felaktiga grunder. Cirka 350 000 Schengen-visa som givit innehavaren rätten att resa in i Schengen området har utfärdats mot betalning av mutor. Vidare har de polska myndigheterna utfärdat cirka 700 000 arbetsvisum. Cirka 80 000 av dessa individer har inte någon gång arbetat i Polen.<sup>71</sup> Dessa individer har flyttat till andra EU-länder för att arbeta. I Sverige har såväl Gränspolisen som Ansvar Säkerhet kunna notera arbetstagare från tredje land med så kallat D-visum som registrerats som utstationerad arbetskraft av företag i vissa östeuropeiska länder. Arbetstagarna hade många fall kommit direkt från ett icke EU-land.

<sup>67</sup> Ett utländskt bolag kan bara utstationera anställd arbetskraft, inte nyrekryterad arbetskraft i Sverige. Det är möjligt för ett utländskt företag att ha både utstationerade anställda och anställa personer som bor i Sverige. Arbetsrättsligt kan då olika regler gälla om företaget inte har tecknat kollektivavtal.

<sup>68</sup> Ansvar Säkerhet, Årsrapport Arbetslivskriminalitet 2022.

<sup>69</sup> Att jämföra sociala avgifter mellan olika EU länder är svårt. I de flesta länder så betalar både arbetsgivare och arbetstagare procentuella sociala avgifter. Arbetstagarens avgifter är ofta hopkopplad med inkomstbeskattningen på sätt som kan vara komplicerat.

Att sociala avgifter är delade mellan avgifter som arbetsgivaren betalar och arbetstagaren betalar gör det svårt att jämföra mellan länder.

<sup>70</sup> Vad avser just byggarbetsplatser så kan utländska byggentreprenörer verka i 6 eller 12 månader utan att fast driftställe anses vara etablerat. Hur lång tid regleras i bilaterala dubbelbeskattningsavtal.

<sup>71</sup> Ytterligare 150 000 har inte betalats in några sociala avgifter i Polen.

### 5.3.3. Arbetskraftinvandring

Sverige införde 2008 vad som beskrivits som OECD-ländernas mest generösa system för arbetskraftsinvandring. I praktiken gavs enskilda företag möjligheten att ge arbets- och uppehållstillstånd till vilken tredjelandsmedborgare som helst och dennes familj. Villkoren var i praktiken begränsat till att företaget skulle lova att betala lön och andra villkor i nivå med kollektivavtalen<sup>72</sup>. Det görs ännu ingen kontroll av huruvida det finns personer bosatta i Sverige eller inom EU/EES som skulle kunna ta jobbet, ej heller om det ens finns ett behov i företaget att anställa personal.

Kritiker av systemet har menat att möjligheten till deltidsanställning har utnyttjats för att i realiteten ge påtagligt lägre löner genom arbetstagaren trots en formell deltidsanställning förmått arbeta heltid eller mer. Så i realiteten kan arbetskraftsinvandrare i många företag ha fått lägre löner än normalt på den svenska arbetsmarknaden. Personer som fick tillstånd att komma till Sverige fick ett uppehållstillstånd och ett arbetstillstånd bundet till arbetsgivaren för två år. Efter två år kan tillståndet förlängas och Migrationsverket kunde välja att kontrollera om rätt lön betalats ut. Efter fyra års arbete så kan personer erhålla ett permanent uppehållstillstånd. Enligt regler för att förvärva svenskt medborgarskap kan detta beviljas fem år efter att en person började arbeta i Sverige.<sup>73</sup>

För vissa individer har det svenska systemet för arbetskraftsinvandring därför varit mycket attraktivt. Så attraktivt att det finns anledning att tro arbetsgivaren i en del fall får betalt av arbetstagaren.<sup>74</sup> Vissa små företag har rekryterat ett orimligt stort antal personer.

Det innebär också att individerna som kommer till Sverige har anledning att acceptera dåliga arbetsvillkor eftersom arbetsgivaren kan erbjuda ett mycket attraktivt svenskt medborgarskap. Som lagstiftningen är konstruerad så är det den enskilde migranten som drabbas om arbetsgivaren medvetet eller omedvetet gör "fel", till exempel betalar för låg lön eller beräknar semesterdagar på ett felaktigt sätt. Då förlängs inte migrantens arbetstillstånd. Arbetstagaren har vissa möjligheter att byta arbetsgivare men i realiteten är dessa begränsade.

Systemet har utnyttjats för några olika slags rekryteringar

- IT-tekniker och ingenjörer.
- Restaurangpersonal
- Städare och hemservicepersonal mf
- Byggpersonal
- Skogsarbetare
- Säsongsarbetande bärplockare, plantörer m.m..

Före pandemin var rekryteringen av IT-personal och ingenjörer omfattande. Cirka 40 % om man bortser från säsongsarbetare. De utlovade lönerna ligger för den typen av arbete oftast en bra bit över 13 000 kr/månaden. Men även inom den kategorin har det framkommit misstankar om missbruk och felaktigheter, till exempel att vissa rekryteringar varit skenanställningar.<sup>75</sup>

De mest uppmärksammade missbruket att reglerna har gällt assistansbolag, det vill säga bolag som arbetar inom ramen för LSS systemet. Dessa har rekryterat arbetstagare från tredjeländ som haft svårt funktionshindrade barn. Arbetstagaren har tagit med sig sin familj och det funktionshindrade barnet har då kunnat beviljas assistans enligt LSS. På så sätt har assistansbolagen funnit ett sätt att öka sin omsättning och vinst. Kostnaden har fallit på Försäkringskassan.

Den återkommande generella kritiken mot att tillåta arbetskraftsinvandring av personer till låglöneyrken har varit

- Det sker en undanträngning av i Sverige bosatta arbetslösa.
- Om personerna förblir lågavlönade under hela yrkeslivet i Sverige kommer deras inbetalda skatter och avgifter inte att räcka till för de kostnader som offentliga system som pensionssystemet och sjukvården de kan förväntas ha.<sup>76</sup>

Det finns olika ståndpunkter hur denna politik bör utvärderas och vilka effekter som kan observeras.

Svenskt Näringsliv publicerade 2019 en rapport<sup>77</sup> som i en kalkyl kom till slutsatsen att arbetskraftsinvandringen var ekonomiskt mycket positiv och under 2018 ökat i förädlingsvärdet – bidraget till svenskt BNP – med 64 miljarder kronor, skatteintäkterna som uppstått till följd av arbetskraftsinvandringens arbetsinsatser menade rapportförfattaren uppgick till 12 miljarder kronor.<sup>78</sup>

<sup>72</sup> Men deltidsarbete har varit tillåtet, så i realiteten har Migrationsverket kontrollerat om lönen kommit upp i cirka 13 000 kr och att personen fått semester samt att arbetsgivaren tecknat samma slags försäkringar och pensioner som stadgas i kollektivavtalet.

<sup>73</sup> I praktiken tar processen från rekrytering till svenskt medborgarskap cirka 6 år.

<sup>74</sup> I Aktuellt 2023-12-19 uppgav polisen i Skellefteå att de hade information om immigranter som betalat 200 000 för ett arbetstillstånd.

<sup>75</sup> Sveriges Ingenjörer publicerade 2021 en rapport; *Legal handel av arbetstillstånd En granskning av certifieringssystemet för högkvalificerad arbetskraftsinvandring* där man kritiserade ett certifieringssystem som Migrationsverket hade etablerat som i realiteten betydde att juristfirmor och konsulter kunde hantera tillståndprocessen snabbt, men att samtidigt gjordes inga ordentliga kontroller av de verkliga arbetsgivarna. Certifieringssystemet är nu avskaffat. Sveriges Ingenjörer pekade också på att falska försäkringsintyg kunde användas för att undgå att betala sociala avgifter. Man framhöll också att vissa av dessa ingenjörer och IT-tekniker arbetade under dåliga och osäkra förhållanden.

<sup>76</sup> Den inkomstfördelning som finns inbyggd i Sverige offentliga välfärdssystem accentueras genom immigration av personer som kan förväntas ha låga inkomster. Givetvis finns det dock en motsatt effekt av immigration av personer med höga kvalifikationer och därmed förväntade höga beskattningsbara inkomster. Men kritiker menar att det inte motiverar att ha omfattande immigration av lågproduktiv arbetskraft.

<sup>77</sup> *Gränslöst värdeskapande - Det samhällsekonomiska värdet av arbetskraftsinvandringen till Sverige under 2018* Rapporten skrevs av Jonas Öhlin, DAMVAD Analytics på uppdrag av Svenskt Näringsliv.

<sup>78</sup> Kalkylmetoden kan dock ifrågasättas – den utgår från att ingen annan skulle anställts. Således ingen som helst undanträngning. Men som det svenska systemet för arbetskraftsinvandring är utformat så finns det inte några som helst mekanismer för att förhindra eller försvåra undanträngning. Vidare skattas inte arbetstagarnas personliga produktivitet varför man kan anta att siffrorna utgör en överskattning.

### 5.3.4. Illegal arbetskraft

Illegal arbetskraft utgörs av personer som saknar laglig rätt att arbeta i Sverige, oftast också rätt att vistas i Sverige. Det kan vara:

- Personer som efter genomgången asylprocess nekats uppehållstillstånd i Sverige och därför skall avvisas/utvisas men som stannat kvar i Sverige. Cirka 20 000 personer.<sup>79</sup>
- Personer som vid rättsprocess i allmän domstol dömts till utvisning men som stannat kvar i Sverige. Cirka 800 personer.
- Personer som kommit till Sverige under förevändning av till exempel studier men som i stället arbetar. Under de senaste åren har cirka 14 000 uppehållstillstånd för studier och för anhöriga till studenter beviljats. En del är givetvis seriösa studenter, men missbruk av systemet är dokumenterat.
- Personer som kommit till Sverige för att arbeta som utstationerad arbetskraft men som inte uppfyller kraven på bosättning och som sannolikt har köpt ett arbetstillstånd i ett EU-land.
- Personer som kommit till Sverige i det fördolda för att arbeta.<sup>80</sup> Uppskattningen om hur många dessa är varierar från 10 000, upp till enskilda medarbetare vid gränspoliserna som bedömer att det kan röra sig om flera 100 000.

Genomgående är att dessa har en mycket svag ställning på arbetsmarknaden. De har ju inte rätt att arbeta i Sverige och därför betalas de löner som är genomgående är mycket låga. Ansvar Säkerhet har indikationer på att illegal arbetskraft i byggsektorn får 40-50 kr per timme. Men sedan kan arbetsgivaren ofta hålla inne pengar som ersättning för husrum, transport, mat med mera.

För Tredjelandsmedborgare krävs, med några få undantag, ett arbetstillstånd eller ett beslut av Migrationsverket att individen är undantagen från kravet på arbetstillstånd. Som beskrevs i avsnitt 5.3.2.3. så förekommer det att tredjelandsmedborgare kommer till Sverige och andra europeiska länder med falska eller felaktig dokumentation som syftar till att ge bilden av att de har rätt att arbeta som utstationerade.

Men en stor del av tredjelandsmedborgare som arbetar i Västeuropa arbetar helt dolt. Före den storskaliga ryska invasionen av Ukraina var gränspassagera mellan Ukraina och Polen, liksom mellan Moldavien och Rumänien vanliga vägar för arbetskraft från länder utanför EU att komma in i EU. Ibland användes lånade eller hyrda pass, men det förekom också att individer helt enkelt gick över gränsen. Även uppgifter om korruperade passkontrollanter har förekommit. Andra har fått turistvisum till något Schengenland<sup>81</sup>. Därefter har de rest vidare och stannat kvar inom Schengen efter att visumet löpt ut.

Det är svårt att beräkna antalet som uppehåller sig i Sverige utan tillstånd. Trots att frågan nu är aktuell i den politiska debatten saknas uppgifter från myndigheter som Migrationsverket och Polisen.

Även i andra länder är det svårt att finna beräkningar, men det finns några indikativa studier<sup>82</sup> som visar på att illegal arbetskraft kan motsvara mellan 0,3 och 2 % av arbetskraften. Det skulle kunna innebära att kanske 100 000 personer arbetar i Sverige helt utan tillstånd<sup>83</sup>. Att 100 000 eller fler tredjelandsmedborgare skulle befinna sig i Sverige utan tillstånd är en rimlig uppgift som förts fram av olika samhällsdebattörer. Det är viktigt att understryka att detta inte innefattar EU-medborgare som har tillstånd att arbeta men som likväl kan vara en del av arbetslivskriminella upplägg.

ROT-tjänster är ett område där det finns många underentreprenörer som använder utländsk arbetskraft. Inga kontroller förekommer så det är inte svårt att använda illegal arbetskraft.

Förutom byggsektorn så förekommer sådan arbetskraft till exempel inom städning, budtjänster<sup>84</sup> och som arbetskraft inom jord- och skogsbruk. Eftersom arbetsplatserna är små, inte sällan tillfälliga så är upptäcktsrisken mycket liten. Dessa individer är mycket utsatta och det kan förekomma människoexploatering och människohandel.<sup>85</sup>

Inom till exempel jord- och skogsbruk är det mycket enkelt att nyttja illegal arbetskraft. Här finns ingen praxis beträffande ID-kort eller inpasseringskontroll. I en del fall utgör de illegala arbetarna hela arbetsstyrkan. Eftersom ingen utom polisen har legal rätt att gå in på ett lantbruk för att kontrollera arbetstagarnas nationalitet och är det givetvis enkelt för uppdragsgivaren

<sup>79</sup> Den siffran baseras på Migrationsverkets dokumentering. Det är möjligt att Migrationsverkets dokumentation kan innehålla fel genom att personer som registrerats som att de lämnat landet i själva verket stannat kvar. Men det finns också en felkälla i att personer med utvisning/avvisningsbeslut kan ha lämnat Sverige utan att det registrerats.

<sup>80</sup> Före den storskaliga ryska invasionen av Ukraina var gränspassagera mellan Ukraina och Polen, liksom mellan Moldavien och Rumänien vanliga vägar för arbetskraft från länder utanför EU att komma in i EU. Ibland användes lånade eller hyrda pass, men det förekom också att individer helt enkelt gick över gränsen. Ibland har även uppgifter om korruperade passkontrollanter förekommit.

<sup>81</sup> Varje Schengenland beslutar om visering trots att visumet kan ge rätt att resa till andra Schengenländer. Det finns gemensamma riktlinjer men i slutändan har länder olika praxis för att bedöma om en person kan få visum. Därtill hanteras ansökningarna initialt i betydande utsträckning av lokalanställd personal vid Schengenländernas konsulat: I många fall har det förekommit korruperade handläggare.

<sup>82</sup> Till exempel beräknade Pew research fram till att det 2017 kan ha funnits 1 till 1,2 miljoner personer illegalt i Tyskland och att 70% arbetade, det vill säga mellan 700 000 och 840 000. Det skulle innebära att cirka 2% av arbetskraften saknade tillstånd att arbeta.

I Danmark har Arbejdstilsynet beräknat att det finns mellan 10 000 och 30 000 illegala arbetstagare vilket motsvarar mellan 0,3 och 1% av arbetskraften.

I Nederländerna gjorde De Sociaal-Economische Raad (SER) en beräkning att 2020 fanns det mellan 23 000 och 59 000 personer som arbetade illegalt i Nederländerna. Det motsvarade mindre än 1/2% av arbetskraften.

<sup>83</sup> Migrationsmönstret till Sverige skiljer sig något från mönstret för Tyskland. Båda länderna har haft en stor inströmning av asylsökande och har problemet med att individer med avlagen asylansökan väljer att stanna kvar i landet utan tillstånd. Inströmningen av arbetskraft från före detta Sovjetunionen till Sverige är dock lägre än till Tyskland. Därför är bedömning att omfattningen av illegal arbetskraft i Sverige kan vara lägre än i Tyskland.

<sup>84</sup> Till exempel de bud som levererar varm mat i många städer.

<sup>85</sup> 2020 granskade Riksrevisionen detta problemkomplex. (*Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade (RIR 2020:27)*) Riksrevisionen riktade kritik mot dålig uppföljning och skyddet för arbetstagare i realiteten är svagt i Sverige. Man konstaterade att "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." Vad Riksrevisionen menade var att statliga myndigheter inte kan granska eller ens kräva uppgifter om lönnernas storlek.

att påstå att moldaviska arbetare är rumäner, eller att ukrainska är polacker. Risken för att Gränspolisens skulle undersöka en arbetsplats är mycket liten.

#### 5.3.4.1. Individer med avvisningsbeslut

Inströmningen av immigranter till Västeuropa under de senaste decennierna har skapat speciella förutsättningar även för delar av arbetsmarknaden. Många immigranter har, trots att de nekats uppehållstillstånd, stannat kvar. Det har i alla västeuropeiska länder uppstått en slags parallellsamhälle med individer som lever under längre tid utan att vara registrerade (folkbokförda och skatteregistrerade), men som samtidigt behöver finna försörjning<sup>86</sup>. Nuvarande svenska regler innebär att de åter kan ansöka om asyl efter fyra år. Men redan dessförinnan kan de begära om verkställighetshinder. Verkställighetshinder innebär att Migrationsverket konstaterar att det inte går att utvisa personen, antingen av praktiska skäl som att hemlandet vägrar inresa eller på grund av tillkommande asylskäl. Men att någon fått ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder innebär inte automatiskt att personen får arbetstillstånd. Logiken att individer i vissa fall får vara kvar i Sverige men inte får dagsersättning eller arbeta är inte helt uppenbar.

Så i dessa parallellsamhälle är vanligt att arbeta dolt från myndigheter.

Dessa individer utgör ett mycket "utsatt" grupp på den svenska arbetsmarknaden och arbetar helt utanför arbetsrättsliga avtal och vid sidan som skattesystemet.

Ansvar Säkerhet har vid var tredje arbetsplatskontroll av byggarbetsplatser kunnat påvisa arbetstagare från tredjeländ som saknar tillstånd att arbeta i Sverige<sup>87</sup>! När dessa kan uppvisa ett ID06 kort så visar det sig ofta att det är individer som faktiskt haft tillstånd att arbeta men som senare förlorat detta. Trots att uppgiften om att arbetstillstånd inte skyddas av sekretess, så får inte ID06 uppdateringar från Migrationsverket när arbetstillstånd dras in.

Arbetsgivaren skulle dock kunna upptäcka fler fall där en person saknar tillstånd att arbeta. Tidigare var det svårt för en arbetsgivare att veta om en asylsökande fått ett slutligt avslagsbeslut på sin asylansökan. Detta är nu möjligt att enkelt kontrollera.<sup>88</sup>

#### 5.3.4.2. Individer som ansöker om asyl för att kunna arbeta Sverige

I Sverige är grundregeln att en asylsökande inte har rätt att arbeta, men i realiteten så finns det möjligheter att arbeta för många asylsökande. En asylsökande som har en så kallad styrkt identitet vilket i de flesta fall innebär att den asylsökande kan uppvisa ett pass eller en slags id-handling från sitt hemland, kan få ett undantag från kravet på arbetstillstånd. Det vill säga individen får rätt att arbeta i Sverige under den tid som asylansökan behandlas. Tanken bakom systemet är att det är fördelaktigt om en person som är på väg att få uppehållstillstånd så fort som möjligt kommer ut på arbetsmarknaden. Dagpenningen för asylsökande är mycket låg, cirka 2 100 kr/månad för en ensamstående person som bor utan fria måltider<sup>89</sup>, varför det är ofta attraktivt för en asylsökande att arbeta antingen helt svart eller genom att få ett undantag från kravet på arbetstillstånd. Samtidigt är det mycket svårt för en nyanländ asylsökande att få ett arbete utifrån arbetsmarknadens normala löner och arbetsvillkor.

Att asylsökande kan få rätt att arbeta har utnyttjats av oseriösa företag som rekryterat arbetskraft, ofta från före detta Sovjetunionen, och försett dessa individer med en påhittad berättelse som underlag för asylansökan. Syftet har inte varit att personen skulle få asyl utan enbart komma till Sverige för att arbeta. Det finns i många utvecklingsländer "jobbförmedlingsföretag", eller "migrations-resebyråer" som öppet söker individer som vill åka till västeuropeiska länder för att arbeta. Individerna får betala en förmedlingsavgift, liksom resekostnader, ofta delvis som lån. Det kan finnas val mellan olika länder och researrangemang. I ett av de erbjudna koncepten ingår att individen skall söka asyl i Sverige, begära en viss person som juridiskt ombud. Individerna får en påhittad berättelse som skall ligga till grund för deras asylansökan. Sedan skall de arbeta för en anvisad arbetsgivare i Sverige. Asylansökan behandlas under ett år eller mer. När asylansökan avslås kan individen stanna kvar utan tillstånd, eller medverka till att avisas till sitt hemland, varvid flygbiljetten betalas av svenska staten.<sup>90</sup>

#### 5.3.4.3. Upphållstillstånd för studier används för arbete

Redan 2020 konstaterade Migrationsverket i en rapport<sup>91</sup> att det förekom ett omfattande missbruk av dessa uppehållstillstånd. I rapporten identifierade man studenter från Bangladesh och Pakistan som särskilt problematiska. Många bosatte sig i storstäderna i stället för studieorten. Efter första året så var huvuddelen av dessa varken kvar som inskrivna betalande studenter, utresta eller hade ansökt om arbetstillstånd (enligt regler om arbetskraftsinvandring). Därmed kan man anta att de flesta var kvar i Sverige men inte längre uppfyllde kraven för att få arbeta.

<sup>86</sup> I viss utsträckning kan en del individer trots avvisningsbeslut beviljas försörjningsstöd av socialnämnd, men det är en marginell förekomst. Det stora flertalet söker försörjning genom att arbeta.

<sup>87</sup> Det bör noteras att Ansvar Säkerhet är anlitade av byggherrar eller huvudentreprenörer som vill motverka arbetslivskriminalitet. Även om det inte alltid behöver vara känt för underentreprenörer att arbetsplatskontroller kan förekomma så är det rimligt att anta att vid byggarbetsplatser med andra, mindre samvetsgranna byggherrar/huvudentreprenörer är förekomsten av illegal arbetskraft högre.

<sup>88</sup> Asylsökande får ett så kallat LMA-kort med den asylsökandes bild och det namn som personen uppgivit. Detta kort är inte en identitetshandling, men en QR kod ger möjlighet att kontrollera om den asylsökande har rätt att arbeta (vad som kallas undantag från kravet på arbetstillstånd) och om asylprocessen är avslutad. Genom regelbunden kontroll av den anställdes LMA-kort kan en arbetsgivare kontrollera att arbetsgivaren inte ger arbete åt en person som saknar rätt att arbeta i Sverige.

<sup>89</sup> Om den asylsökande bor på förläggning med fria måltider är dagpenningen 720 kr/mån.

<sup>90</sup> (Ekoredaktionen 2020-12-08)

<sup>91</sup> Missbruk av uppehållstillstånd för studier Migrationsverket Dnr: 1.3.4-2022-14601

Detta är mindre förvånande. Riksrevisionen konstaterade nämligen att

*”Vid en genomgång av de pakistanska agenternas marknadsföring<sup>92</sup> är det just möjligheten till obegränsat arbete vid sidan av studierna och låga språkkrav som återkommer som säljargument för att studera i Sverige.”*

Men i rapporten skriver man också

*”Medan det förefaller som att arbetande pakistanska studenter i Sverige löper en risk att utsättas för fusk och oegentligheter i arbetslivet, har inga uppgifter framkommit inom ramen för studien att gruppen systematiskt skulle vara utsatt för brott som människohandel och människoexploatering.”*

Matbud har blivit ett väl synligt inslag i stadsbilden i större svenska städer. Det förefaller som att många av de som arbetar som matbud är tredjelandsmedborgare som uppehåller sig i Sverige under föregivande att de avser att studera.

Men även om de inte studerar så kan de ofta uppvisa ett uppehållstillstånd. Riksrevisionsverket riktade under hösten 2023 kritik mot Migrationsverket för att verket inte systematiskt återkallade uppehållstillstånd för studier när individer inte bedrev några högskolestudier. Även när Migrationsverket tar beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd kan det förbli giltigt.<sup>93</sup>

Intrycket i media har varit att matbuden har varit direkt kopplade till plattformsföretagen och att individerna skulle vara egenföretagare med så kallade gig-jobb. Den kontrollinsats som Skatteverket gjort<sup>94</sup> visar emellertid en mera komplicerad bild.

Det finns ofta budföretag som agerar som en mellanhand mellan plattformsföretaget och buden. I de 74 fall som Skatteverket hade slutfört sina granskningar så hade 9 av 10 företag lämnat felaktiga uppgifter till Skatteverket. Detta föranledde också 172 utredningar om felaktiga skatter för företrädare och anställda. I en del fall rör det sig om stora belopp. Ett aktiebolag hade till exempel oredovisade intäkter om 17,6 miljoner kronor och oredovisade löner på 11 miljoner kronor. Det är uppenbart att de arbetskriminella uppläggen fullständigt snedvrider konkurrensen inom branschen.

Att det finns matbud som arbetar under extremt dåliga förhållanden är en synlig påminnelse om att arbetslivskriminalitet existerar rakt inne i de flesta stadsbors vardagsliv.

Matbuden är ett exempel på när arbetstagare i sin strävan att komma till Sverige blivit prekär arbetskraft som utnyttjas och som snedvrider konkurrensen inte bara inom matbudsbranschen utan även i förhållande till exempel olika restauranger.

**Men det som matbudmigranterna också visar är hur svenska system som skapats med goda intentioner utnyttjas av olika intressenter. I slutändan försvagas svenska samhällsinstitutioner när de i realiteten blir delaktiga i arbetslivskriminella upplägg. Samtidigt så finns det migranter som fastnar i skulder och blir föremål för exploatering.**

<sup>92</sup> Det bör noteras att dessa agenter är kontrakterade ombud för svenska högskolor.

<sup>93</sup> *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd* (RiR 2023:19). För att ett uppehållstillstånd skall vara återkallat räcker det inte med att Migrationsverket beslutar om återkallande. Beslutet måste också delges individen. Genom att undvika att bli delgiven, i de flesta fall genom att inte hämta ut ett rek med mottagningsbevis, så uppstår den märkliga situationen att individens uppehållstillstånd förblir giltigt och till och med kan användas för inresa EU.

<sup>94</sup> *Riktad kontrollinsats av matbuds företag*. Rapport nummer 8-2649765, 2023-11-24.

## 6. Prekariat

Begreppet prekariat eller prekär arbetskraft används då och då i svensk debatt.<sup>95</sup> Det handlar om arbetstagare som i realiteten står utan legalt och institutionellt skydd i arbetslivet och som till stor del utför enkla arbetsuppgifter av skiftande karaktär. Personerna har en mycket svag ställning i förhållande till arbetsgivare/uppdragsgivare. I legal mening kan en person med en prekär situation på arbetsmarknaden vara anställd, men kan också vara en slags egenföretagare, eller en slags daglönare helt utanför alla regler på arbetsmarknaden.

**Även om begreppet inte används ofta i Sverige är dock konceptet högst relevant för individer som finns på den svenska arbetsmarknaden, men som samtidigt står vid sidan om de institutionella arrangemangen som gäller för huvuddelen av arbetskraften i Sverige. I den svenska kontexten handlar detta nästan uteslutande om utländsk arbetskraft; personer som är bosatta i andra länder eller personer som nyligen kommit till Sverige. Inte sällan står de vid sidan om sociala trygghetssystem, inte bara i Sverige, utan även i sina hemländer.**

### 6.1. "Den svenska modellen" medför dåligt skydd.

I Sverige är, tvärtemot den egna själva självbilden, det legala skyddet för arbetstagare rudimentärt. Det beror på den "Svenska Modellen", det vill säga att fundamental reglering på den svenska arbetsmarknaden som lägstalöner och lönesättning samt tjänstepensioner, liksom delar av arbetstidsregleringen, semesterregler, och försäkringar i Sverige regleras genom kollektivavtal.<sup>96</sup> Kollektivavtal är frivilliga överenskommelser mellan arbetsgivare och en arbetstagarorganisation. Det innebär att det är fullt lagligt att företag sätter löner långt under kollektivavtalsnivån. Denna möjlighet sågs under många decennier som föga värd för företag, arbetstagare skulle normalt inte vilja arbeta för lägre löner än som erbjuds av den stora massan av företag som följde kollektivavtal. Så är det inom stora delar av arbetsmarknaden fortfarande.

Men samtidigt så är det bara ett fåtal av de företag som inte accepterat ett kollektivavtal<sup>97</sup>, som fackliga organisationer uppmärksammar och då vidtar stridsåtgärder som till exempel blockader för att förmå företaget teckna kollektivavtal. De fackliga organisationerna har vidsträckt rättigheter att genom stridsåtgärder förmå företag att teckna kollektivavtal, men det är viktigt att förstå att de fackliga organisationerna har begränsad förmåga och vilja att använda stridsåtgärder annat än mot ett fåtal företag, gärna då kända företag. Mediabilden till trots så pågår det inte någon speciellt aktiv kamp för att företag skall teckna kollektivavtal. Och de branscher och de företag som man kan ana ger sina arbetstagare allra sämst villkor blir sällan föremål för fackförbundens intresse.<sup>98</sup>

Arbetstagare som är permanent bosatta i Sverige och som varit i Sverige så länge att de klarar att orientera sig i samhället har ett förhållandevis gott skydd. Socialtjänstlagstiftningens regler beträffande försörjningsstöd gör också att dessa individer inte har ett desperat behov av att ta ett arbete.

Men den svenska modellen fungerar inte för prekär arbetskraft. När det handlar om prekär arbetskraft så är dessa individer helt enkelt inte medlemmar av någon facklig organisation.<sup>99</sup> Redan därmed har de ett underläge och deras "sårbarhet" accentueras av olika faktorer:

- Arbetstagaren står i ekonomisk skuld till arbetsgivaren eller en mellanhand. Skulden kan bestå i resekostnader, mat och husrum.<sup>100</sup>
- Arbetstagare har själv brutit mot lagar och regler, till exempel beträffande arbetstillstånd eller skattebetalning. Arbetsgivaren idkar en slags utpressning.
- Arbetstagaren talar inte något annat språk än sitt eget och kan inte kommunicera fritt. Har inte information eller förståelseförmåga för hur svensk arbetsmarknad fungerar.
- Arbetstagaren, och kanske dennes familj, har en svag social ställning i sitt hemland och känner rädsla för att förgära sin arbetsgivare eller dennes samarbetspartners.

I dessa fallen kan en arbetsgivare<sup>101</sup> helt enkelt utöva en slags utpressning som leder till att arbetstagaren känner sig pressad att fullt ut acceptera arbetsgivarens lönesättning och arbetsvillkor.

Det finns sedan 2018 lagstiftning om människoexploatering<sup>102</sup> i Sverige. Men den lagstiftningen är mycket svår att använda eftersom den kräver att arbetsgivaren genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddsloshet eller svåra situation, exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri.<sup>103</sup>

Den enskilde arbetstagen har i Sverige även en juridiskt en svag ställning att själv hävda sin rätt.

<sup>95</sup> Begreppet är kopplat till termen *prekariat* som myntades under 1960-talet i Frankrike och Italien utifrån ordet prekär ("besvärlig situation") och proletariat.

<sup>96</sup> I likhet med Danmark men till skillnad från många andra europeiska länder, inklusive Norge och Finland förekommer det i Sverige inget lagreglerat tvång för en arbetsgivare att följa kollektivavtal, något som brukar kallas *allmängiltigförklarade kollektivavtal*. En del andra EU länder har valt att ha en mera detaljerad lagstiftning kring arbetsvillkor.

<sup>97</sup> Antingen genom att vara medlem i en arbetsgivarorganisation eller genom att teckna ett så kallat hängavtal med en arbetstagarorganisation.

<sup>98</sup> Det finns en liten organisation benämnd SAC (Sveriges Arbetares Centralorganisation), gemensligen kallade Syndikalisterna, som agerar som en slags facklig organisation för sina medlemmar men som inte tecknar några egna kollektivavtal. Organisationen ser det som en verksamhetsidé att rekrytera och sedan företräda arbetstagare mot arbetsgivare som inte följer kollektivavtal. SAC har varit framgångsrika i en del fall där arbetsgivare tvingats betala ut obetalda löner. SAC uppger att de rekryterat "ett hundratal" medlemmar från länderna i före detta Sovjetunionen. Många av dessa har inte tillstånd att arbeta i Sverige.

<sup>99</sup> Om de vore medlemmar så skulle de rent definitionsmässigt knappast utgöra prekär arbetskraft för de skulle då ha ett institutionellt skydd. Men oavsett bransch är det ovanligt att arbetstagare som arbetar för företag med arbetslivskriminella upplägg vill eller vågar ansluta sig till en arbetstagarorganisation.

<sup>100</sup> Skulden kan till och med vara uppkommen redan i hemlandet.

<sup>101</sup> Inte sällan kan det finnas en mellanhand, en person som förmedlar arbetskraften genom ett slags informellt bemanningsföretag.

<sup>102</sup> Brottsbalken, kap 4 § 1b.

<sup>103</sup> Det finns bara en fällande dom avseende arbete.



Det bör påpekas att även om ett företag accepterat ett kollektivavtal genom att tecknat ett hängavtal så innebär det inte att den enskilde arbetstagaren har någon juridisk rätt att kräva lön enligt kollektivavtalet.<sup>104</sup> Kollektivavtalet ger fackförbundet rätt att kräva avtalsenlig lön för sina medlemmar och arbetsgivaren en skyldighet att betala den lönen även till arbetstagare som inte är fackligt anslutna. Om arbetsgivaren betalar lägre lön till icke fackligt anslutna kan arbetsgivaren bli skadeståndsskyldig gentemot fackförbundet, men inte mot de enskilda arbetstagarna när dessa inte är medlemmar av den fackliga organisationen.

Även om en arbetsgivare ingått ett skriftligt löneavtal med en arbetstagare har arbetstagaren en svag ställning om arbetsgivaren väljer att till exempel betala bara en bråkdel av den överenskomna lönen. Arbetstagaren måste inleda en civilrättslig tvist med arbetsgivaren, en process som kan bli långvarig och dyr.<sup>105</sup>

Det är denna grupp individer som utgör förutsättningen för en betydande del av den arbetslivskriminalitet som vi kan observera. Dock skall man notera att en del av dessa individer själva kan uppleva att de arbetar under tolerabla förhållanden<sup>106</sup>. Individerna är under stark press att tjäna pengar. Inte sällan har de familj i hemlandet som förväntar sig och behöver ekonomiskt hjälp.

## **6.2. Prekär arbetskraft är normalt lågt utbildade**

Den prekära arbetskraften i Sverige består till övervägande del av individer med en kort utbildning. Det är personer som har svårt att finna arbete i sitt eget land. Inom gruppen byggnadsarbetare som kommer såväl från tredje land som från östeuropeiska EU-länder finns enligt Byggnadskommissionens källor såväl personer som saknade tidigare erfarenhet av byggnadsarbete, liksom personer med yrkeskunighet men utan formell utbildning inom byggnation. Uppgifter från hjälpverksamhet som arbetar mot människoexploatering till exempel Frälsningsarmén så finns det också personer från tredjeländ som har längre utbildning men som misslyckats med att finna arbete i sitt hemland.

Men generellt sett torde den prekära arbetskraften inte vara välutbildad.

<sup>104</sup> För utstationerad arbetskraft finns dock denna rätt.

<sup>105</sup> I Norge har lönetjuveri, dvs när en arbetsgivare uppenbart inte betalar ut avtalad lön sedan 2022 definierats som ett brott. I argumentationen för lagstiftningen gjordes jämförelse med bedrägerier som ofta faller under allmänt åtal.

<sup>106</sup> Sannolikt är det betydligt mera tilltalande att arbeta på en byggarbetsplats i Sverige eller Tyskland än att ta jobb i Ryssland och arbeta med byggnation i Sibirien eller i ockuperade delar av Ukraina.

## 7. Kan arbetslivskriminella upplägg vara tillväxtfrämjande?

Frågan kan förefalla märklig. Den har sällan diskuterats öppet i Europa, men i USA har det under flera decennier funnits en diskussion om hur viktig illegal arbetskraft är för branscher som har behov av billig arbetskraft. Statsvetare har hänvisat till att hänsynstagande till företag som rekryterar arbetstagare bland personer som saknar tillstånd att arbeta i USA är en avgörande förklaring till att kontrollsystemen är svagt utvecklade och påföljderna låga. Det framhålls att politiker och näringslivsföreträdare under mer närmare 75 år haft en kliven inställning till den illegala immigrationen - att det funnit en slags institutionell acceptans.

De branscher som brukar nämnas i USA är jordbruk och livsmedelsförädling, till exempel kycklingslakterier och bagerier. Företag i dessa branscher har ibland öppet vittnat om att de är helt beroende av att rekrytera illegala immigranter. Men allmänheten har också varit medvetna om att illegala immigranter funnits i många tjänsteföretag som säljer till exempel, städning, trädgårdsskötsel, biltvätt och diskning på restauranger.

Även i flera västeuropeiska länder har illegala immigranter varit ett inslag i samhällsbilden under flera decennier. Medan i de nordiska länderna är det en företeelse som började märkas först under 10-talet.

Så en relevant fråga är om det finns företeelser och arrangemang som i vi identifierar som arbetslivskriminella upplägg som har positiva samhällsekonomiska effekter, till exempel i form av billigare varor och bättre internationell konkurrenskraft.

Då kan det vara motiverat att se på vilka effekter det skulle ha om det fanns system för att betala utländsk arbetskraft låga löner även när de arbetar i Sverige.

### 7.1. Billig arbetskraft har betydelse

Som ovan påpekats så har den internationella varuhandeln snabbt ökat. 2½ gånger större än 1990. Våra största handelspartners är fortfarande andra industriländer som Tyskland, Nederländerna och våra nordiska grannländer men importen från så kallade låglöneländer har ökat mycket. Inom konsumtionsvaror kommer en stor del av importen från asiatiska länder med låga produktionskostnader, nästan uteslutande på grund av låga arbetskraftskostnader. Samma förhållanden gäller inom hela EU och -även för andra OECD länder. Det betyder att de utvecklade industriländerna i stora delar ha förlorat förmågan till viktig produktion.

Importen av varor från länder med låga löner, eller mera generellt låga produktionskostnader (det kan handla arbetskraft, energi, miljökostnader, tullar och skatter) kan således vara positivt för invånare i Sverige i allmänhet. Men denna form av tillämpning av komparativa fördelar görs huvudsakligen för varor, inte tjänster<sup>107</sup>.

Teoretiskt och praktiskt skulle man kunna nyttja arbetskraft från utomeuropeiska länder för produktion av varor eller tjänster i västeuropeiska länder. Det sker också i begränsad utsträckning. Till exempel så beräknas 400 000 sjömän i internationell sjöfart vara filippinska medborgare. Det är en fjärdedel av alla sjömän i världen.

På 1990-talet slogs svenska fackförbund för att alla anställda på svenska båtar skulle ha avtalsenliga löner med samma nivåer oavsett nationalitet. Men redare i andra länder hade funnit sätt att betala låga löner till vissa sjömän. Dessa rederier blev mer konkurrenskraftiga. Detta ledde till att svenska redare "flaggade ut" fartyg till bekvämlighetsflagg<sup>108</sup> och senare till grannländer med "internationella register", en slags seriös form av bekvämlighetsflagg<sup>109</sup>.

Så småningom ändrades praxis på svenska fartyg i internationell trafik. Där betalas nu svenska (och EU sjömän) bättre än sjömän från tredjeland. Det finns ett hundratal svenska fartyg som bemannas till stor del med sjömän från tredjeland just för att de avlönas till lägre löner än som gäller för svenska sjömän eller sjömän från EU-länder.<sup>110</sup> En stor del av besättningen består av sjömän från tredjeland - inte sällan från Filipinerna och Indien. Detta anses vara en förutsättning för att svenskflaggade fartyg skall kunna klara konkurrensen. Konsekvensen är att förre individer från Sverige ges arbete, men om alternativet hade varit att hela den svenskägda handelsflottan seglat under bekvämlighetsflagg hade sannolikt antalet arbetstillfällen varit ännu lägre.

Skulle man kunna betrakta förekomsten av utländsk arbetskraft inne i Sverige på samma sätt som de filippinska sjömännen på svenskflaggade båtar? På fartygen gäller principen om två slags arbetsvillkor där lönenivån bestäms av sjömannens nationalitet

Det har över tiden funnits system som hanterat utländsk arbetskraft utifrån regler som inte haft någon direkt koppling till inhemska arbetsmarknaden. Många västeuropeiska länder etablerade gästarbetarsystem, en del redan i slutet av 1800-talet. Under nästan 100 år upprätthöll Schweiz en särskild ordning med italienska arbetare. Dessa var arbetare inom industrin men också säsongarbetare inom turistsektorn.

<sup>107</sup> Det finns några fåtal exempel på att individer som åker utomlands i syfte att köpa en specifik tjänst till ett lägre pris. Exempel är tandvårdsbehandlingar utomlands.

<sup>108</sup> Rent formellt registrerades fartygen i länder som Liberia eller Panama, men ägdes av rederier från andra länder.

<sup>109</sup> Internationella register var en omskrivning för ett system som ett antal västeuropeiska länder införde på 1980-talet. Fartygen var registrerade och seglade under till exempel norsk flagg. Norska myndigheter kontrollerade båtens säkerhet och äganderättsligt var fartyget norskt. Men norska arbetsmarknadsregler gällde inte utan rederierna kunde anställa utländsk personal till lägre lön än norska sjömän hade rätt till enligt kollektivavtal. Sverige upprättade aldrig något internationellt register men likväl uppstod ett system med två sorters löner på svenska fartyg.

<sup>110</sup> Notera att de filippinska sjömännen alls icke behöver vara påtagligt mindre produktiva i sin befattning än sjömän från till exempel Sverige eller Norge. Skillnaden är att den allmänna produktiviteten i Filipinerna är betydligt lägre än Norge och att därför också löneläget, även köpkraftsjusterat ligger långt under Sverige och Norge. Filippinska sjömän tar arbete på svenska eller norska båtar och accepterar lägre löner än de som betalas till inhemska sjömän just för att alternativet att stanna kvar i Filipinerna skulle vara sämre.

## 7.2. Effekter av illegal arbetskraft.

En första hypotes kan handla om förekomsten av individer från tredje land som söker sig till Sverige för att arbeta. Kan detta vara samhällsekonomiskt positivt. Det vill säga kan det som betecknas som arbetslivskriminalitet i själva verket vara något positivt. Då bör man först rensa bort alla de inslag som går ut på att vilseleda och pungslå den utländska arbetskraften. Teoretiskt kan man ju tänka sig att den utländska arbetskraften kommer till Sverige, eller för den delen andra länder med höga lönenivåer, under välordnade former.

### 7.2.1. Vad är gästarbetarsystem

För att försöka renodla frågan om billig arbetskraft från tredjeländ<sup>111</sup> så kan man då börja med att se på hur ett hypotetiskt gästarbetarsystem skulle kunna fungera och huruvida sådana system skulle kunna vara produktivetsfrämjande och sedan jämföra med hur det ser ut i verkligheten.

Flera europeiska länder har haft gästarbetarsystem men dessa har förändrats till system för arbetskraftsinvandring.<sup>112</sup> Det i särklass mest omfattande i förhållande till landets befolkning var det schweiziska systemet. Under åren 1945–74 upprätthöll Schweiz ett gästarbetarsystem för främst italienska arbetare. Arbetsgivarna svarade för rekrytering, men minimilöner och arbetsvillkor var bestämda av den federala schweiziska staten. Staten vidtog åtgärder för att försäkra sig om en snabb omsättning av arbetare och de flesta tillstånden var tidsbegränsade till säsonger, till exempel för jordbruk eller turistverksamhet. Arbetare fick inte medta anhöriga. Även daglig gränspendling till vissa schweiziska regioner förekom. Gästarbetare skulle inte kunna bli permanent bosatta i Schweiz.

Under mitten av 1960-talet dock luckrades systemet upp och en del gästarbetstagare fick tillstånd att bosätta sig i Schweiz. Samtidigt växte systemet och blev mycket omfattande. 1974 avskaffades gästarbetarsystemet och ersattes av en migrationspolitik. När systemet avskaffades fanns det sommaren 1974 inte mindre än 897 000 gästarbetare i landet! De utgjorde då inte mindre än en tredjedel av arbetskraften och hälften av alla fabriksarbetare!<sup>113</sup>

Det finns i nutid länder som försöker upprätthålla renodlade gästarbetarsystem, främst länderna kring Persiska Viken med avseende på arbetskraft från främst Sydostasien och Mellanöstern.<sup>114</sup>

Man skulle kunna tänka sig gästarbetarsystem som fungerar ungefär som inom sjöfarten eller som det schweiziska systemet ursprungligen gjorde. Helt enkelt billig arbetskraft som lever enbart tillfälligt i ett land. Att i stället för att företag outsourcar arbete insourcar företag med uppbackning av staten arbetskraft. Detta skiljer sig påtagligt från systemen med arbetskraftsimmigration främst därför att gästarbetarsystem aldrig syftar till någon permanent migration och inte heller att arbetsvillkoren motsvarar villkoren för inhemsk arbetskraft. Tvärtom är det grunden för systemet att arbetskraftskostnaden är lägre och att individerna inte skall integreras i samhället.

Man kan beskriva det som att produktionsfunktionen för en vara eller tjänst innehåller två olika sorters arbetskraft; dels inhemsk, dels gästarbetare. Dessa två sorters arbetskraft är delvis utbytbara, och de betingar olika priser (löner)<sup>115</sup>. Systemet kan vara utformat så att "full sysselsättning" upprätthålls för den inhemska arbetskraften. Så var det också i det schweiziska systemet.<sup>116</sup>

Tanken bakom gästarbetarsystemen är att arbetskraften enbart tillfälligt vill uppehålla sig i landet där de arbetar, till exempel som säsongarbetare eller så utfärdas arbetstillstånden endast för begränsad tid och kan inte förlängas.<sup>117</sup>

Vilka för och nackdelar skulle sådana system ha?

#### Fördelar för företag:

- Tillgång till billig arbetskraft
- Kortsiktiga kontraktsförhållande ger flexibilitet

#### Nackdelar för företag

<sup>111</sup> Tredje land är en EU-term för länder som inte är EU stater. EES länderna Norge och Island kan i vissa sammanhang betecknas som tredje land men inte när det gäller arbetskraftens och företagens rörlighet.

<sup>112</sup> Skillnaden handlar om permanent bosättning. I ett gästarbetarsystem är arbetstagarna bara tillfälligt i landet, i ett system för arbetskraftsinvandring så finns möjligheten för individen, och ofta även dess familj, att stanna kvar och leva under villkor som är snarlika resten av befolkningen. Just likartade villkor innebär också att individernas främsta konkurrensfördel – att vara beredda att arbeta för låg lön kan försvinna.

<sup>113</sup> (The Guest-Worker in Western Europe - An Obituary Stephen Castles The International Migration Review, Vol. 20, No. 4, Special Issue: Temporary Worker Programs: Mechanisms, Conditions, Consequences (Winter, 1986), pp. 761-778

<https://doi.org/10.2307/2545735>

<https://www.jstor.org/stable/2545735>

Schweiz är i dag medlem i Schengen och har genom ett särskilt avtal med EU blivit en del av gemensamma europeiska arbetsmarknaden.

<sup>114</sup> Länderna kring Persiska viken, förutom Iran, har ganska likartade system. Arbetare från Syd- och Sydostasien kommer som arbetskraft och inkvarteras kollektivt. De är bundna till en arbetsgivare. Välutbildad arabisktalande arbetskraft från Mellanöstern och Nordafrika kan få bo under många år i landet och kan då leva ett liv med egen bostad och har möjlighet att resa ut och in ur landet. Man kan beskriva som att de har ett uppehållstillstånd och ett arbetstillstånd som är begränsat till en viss sektor. Arbetskraft från Europa och Nordamerika är normalt anställda som välbetalda experter och rådgivare. Inga har möjlighet att bli medborgare, de flesta förväntas lämna landet vid pensionering. Utländska arbetskraft har inte samma rättigheter som ländernas medborgare och förutom de formella skillnaderna i villkor så finns det även påtagliga kulturella/sociala gränser mellan gästarbetare och ländernas medborgare, till exempel beträffande klädsel.

<sup>115</sup> För den inhemska arbetskraften så varierar lönen för den individuella arbetstagaren givetvis utifrån dennes egenskaper eller roll. Även för gästarbetaren kan man tänka sig att lönerna är anpassade efter dennes kompetens.

<sup>116</sup> Det svenska systemet med arbetskraftsinvandring under 1950- och 60-talen byggde implicit på att arbetslösheten var så låg att utländsk arbetskraft inte trängde ut svensk. När riskerna för arbetslöshet ökade kring 1970 krävde LO snabbt att invandringen skulle stoppas.

<sup>117</sup> Exempel är att många länder upprätthåller system för au pair tjänster, en slags hushållstjänster för barnfamiljer. Initialt var denna arbetsmöjlighet i utlandet betraktad som en slags kulturell utbildning. Nu handlar det inte sällan om rena hushållstjänster. 2022 beviljade till exempel Migrationsverket 247 arbetstillstånd till au pair arbete från Filipinerna. Det handlar då om hushållsarbete till låg kostnad för arbetsgivaren (familjen).

- Arbetskraft som saknar referensramar i det inhemska samhället. Ofta stora krav på arbetsledning. Språkförbistring. Svårt att rekrytera kvalificerad personal.
- Kortsiktig relation. Inte lönsamt med utbildning och träning.

#### Fördelar för den utländska arbetskraften

- Möjlighet att tjäna löner som överstiger lönenivån i hemlandet.
- Möjlighet att lära sig teknik och logistik i ett mer utvecklat land.

#### Nackdelar för den utländska arbetskraften

- Kräver kostsamma resor. Separerad från familj och vänner. Bostadsproblem.
- Blir en 2:a klassens arbetstagare. Riskerar att vara utlämnad till arbetsgivaren. Otrygga anställningar
- Kan förlora rättigheter i hemlandet.

#### Fördelar för arbetskraftens hemland

- Inkomster för individer och sannolikt även remisser (penningunderstöd) till släktingar
- Ökat humankapital hos arbetskraften som har arbetat i gästarbetarsystemen.
- De destruktiva tjänster som (människosmugglare<sup>118</sup>, arbetsförmedlare, dokumentförfalskare), liksom att familjer lockas "investera" i migranter<sup>119</sup> som kännetecknar dagens migration till rika länder skulle kunna minska i betydelse.

#### Nackdelar för arbetskraftens hemland

- "Brain Drain" välutbildad arbetskraft lämnar landet<sup>120</sup>
- Svårigheter att beskatta arbetskraft som arbetar utomlands.
- Vid konjunkturnedgång kan landet snabbt få ett stort återflöde av arbetskraft som sänds hem från rika länder

#### Ur värdlandets synvinkel finns det fördelar

- Tillgång till additionell arbetskraft för landets företag. Kan öka konkurrenskraft och lönsamhet.
- Arbetskraften är enbart arbetskraft, inte invånare. Kostnader för sjukvård blir låga och arbetskraften kommer inte belasta utbildning-, pensions- eller sjukvårdssystem.
- Arbetskraften saknar politiska rättigheter.<sup>121</sup>

Värdlandet kan ha starka skäl att reglera gästarbetarsystem på olika sätt<sup>122</sup>. Reglering kan gälla rekrytering, resekostnader, löner försäkringar, inkvartering med mera. Det kan också finnas regler om skatter och sociala avgifter, till exempel att skatter erläggs till hemlandet. Men för att ett gästarbetarsystem inte skall framstå som destruktivt för inhemska arbetstagare så är det sannolikt att det krävs finjustering av antalet som deltar i gästarbetarsystemet för att hela tiden kunna upprätthålla en mycket hög sysselsättningsgrad för inhemska arbetskraft. Sådana justeringar av antalet arbetstillstånd till gästarbetare kommer antagligen att vara besvärande för olika företag som kan få en minskad tilldelning av gästarbetare.

Systemet med gästarbetare passar dåligt med arbetsuppgifter som är specialiserade och individer som har olika kunskaper och färdigheter.<sup>123</sup>

### **7.2.2. Teoretiska samhällsekonomiska effekter**

Kortsiktigt skulle ett gästarbetarsystem kunna sänka företagets kostnader och då öka dess internationella konkurrenskraft.<sup>124</sup> Gästarbetarsystemet nyttjas till att öka produktionen genom större insats av arbetskraft. Sannolikt var det så systemet kom att fungera under 1960-talet i Schweiz och andra länder. Kapitalproduktiviteten bör kunna öka eftersom den ökade tillgången till arbetskraft gör att kapital, dvs maskiner och annan utrustning kan användas effektivare, samtidigt som kostnaden för att öka arbetsinsatsen inte höjs utan snarast sjunker. På marginalen kan ju tillförd ny arbetskraft, i form av gästarbetare, bli billigare eftersom inhemska arbetstagare och gästarbetare betalas på olika nivåer.

<sup>118</sup> Ju mer välordnat ett gästarbetarsystem är ju mindre destruktiv behöver processen i arbetstagarens hemland vara. Filippinska sjömän kan få visum och utan problem resa med reguljärt flyg till olika hamnar i världen för att mönstra på fartyg. Det beror på att i stort sett alla länder accepterar att många fartyg har delar av besättningen från Filippinerna.

<sup>119</sup> Detta är ett vanligt beteende i många fattiga länder. Släktingar bidrar med pengar för att person skall kunna smugglas till ett rikt land för att arbeta. Individens skall sedan betala understöd till de som bidragit med pengar. Det kan vara ett lån, men har oftare karaktären av en försörjningsutfästelse. Systemet är destruktivt för sparkapital som skulle kunna användas för till exempel förbättring av familjens jordbruk riskeras på ett försök att tjäna pengar i ett fjärran land. Men ett välordnat gästarbetarsystem skulle rimligen minska individens eget behov att "investera" i sin resa till ett fjärran land.

<sup>120</sup> I fallet med det schweiziska gästarbetarsystemet var det huvudsakligen individer från södra Italien som reste till Schweiz. Ett mycket större antal migrerade inom Italien till de norditalienska industristäderna. Brain Drain från Syditalien gällde i större utsträckning den inhemska migrationen. Brain Drain problematiken torde också generellt vara större med arbetskraftsinvandring än gästarbetarsystem.

<sup>121</sup> Däremot kan man tänka sig att även gästarbetare skulle kunna ha fackliga rättigheter.

<sup>122</sup> Det system Sverige i dag har som mest liknar ett gästarbetarsystem är säsongarbete som bärplockare. Svensk bär- och svampplockning, som baseras på en hävdvunnen rätt (allemanrätten) för envar att plocka bär och svamp oaktat markägarens tillstånd, domineras av några få företag som köper in och processar bär och svamp. Dessa företag har avtal med bemanningsföretag från Thailand som rekryterar och transporterar hit arbetskraft.

Under decennierna har det förekommit allvarlig kritik mot de arbetsvillkor som de thailändska bärplockarna arbetar under. Numera krävs det utlovade löner i enlighet med kollektivavtal för att arbetstillstånd skall utfärdas. Likväl är det uppenbart att de i verkligheten inte får så goda löner som företagen uppgivit inför Migrationsverket. Varje år förekommer det larmrapporter i media om dåliga förhållanden för dessa bärplockare. Typiska problem är att de inkvarteras i undermåliga bostäder, att de blir skuldsatta för resorna till Sverige, liksom för bilhyra, samt att de i realiteten förväntas arbeta mycket långa arbetsdagar.

I oktober 2023 häktades två bärplockare bland annat misstänka för människoexploatering.

<sup>123</sup> Dock skall noteras att gästarbetarsystemen som används runt Persiska Viken även hanterar personal med hög individuell kompetens som läkare och ingenjörer.

<sup>124</sup> Om en andanträngning sker sjunker inkomster och skatteintäkter och därtill ökar sociala utgifter som statsbidrag till arbetslöshetsförsäkring.

För staten kan gästarbetarsystem också vara tilltalande. Sannolikt måste beskattningen anpassas,<sup>125</sup> men skulle likväl kunna ge ökade skatteintäkter. Enligt normala dubbelbeskattningsavtal så betalar en arbetstagare under de första 6 månaderna, i vissa avtal 12 månader inkomstskatt i sitt hemland. Det skulle således kunna ses som en förlust av skatteintäkter. Men om dessa gästarbetare inte tränger undan inhemsk arbetskraft så blir förlusten av skatter låg<sup>126</sup>.

Men förutsättningen för maximal effekt är att det inte sker någon påtaglig utträngning av arbetskraft som är bosatt i landet. Skulle gästarbetarsystemet leda till ökad arbetslöshet för inhemsk arbetskraft kan ekvationen ändras. Arbetslösheten skulle kosta i form av statsbidrag till A-kassorna och minskade skatteintäkter.

Inte heller skulle arbetstagarnas organisationer behöva ha invändningar. Men det bygger då givetvis också på att det inte sker en undanträngning. Arbetskraftsinvandringen under 1950- och 1960-talen accepterades av fackförbunden; den uppfattades inte som ett hot mot svensk arbetskraft, just eftersom arbetslösheten var så låg<sup>127</sup>.

En komplikation för gästarbetarsystem är behovet av bostäder. Om förväntningsbilden är att volymen av gästarbetare kommer att variera utifrån konjunkturläget blir det svårt att finna investerare för att bygga inkvartering för gästarbetare.

Så på kort sikt skulle ett gästarbetarsystem kunna vara tilltalande både för företag, arbetstagare och för staten.

Skulle ett gästarbetarsystem vara teoretiskt möjligt alternativ för Sverige under 2020 talet? Det kräver att man analyserar.

- Vilka branscher eller vilka produktionsmetoder som skulle bli aktuella för gästarbetare
- Hur stora skillnaderna mellan gästarbetare och inhemskt anställda arbetar är beträffande kompetens och effektivitet. Man kan i en teoretisk modell räkna med att gästarbetarna är mindre produktiva än inhemsk arbetskraft, men att de också erhåller så låga löner att de i genomsnitt är lönt att ta produktivetsminskningen.
- Vilka institutionella spelregler som finns för att försvåra substitution av arbetskraft.<sup>128</sup>

Beträffande sociala avgifter så kan man tänka sig att gästarbetare inte skulle få tillgång till alla sociala förmåner i Sverige, men å andra sidan inte heller behöva betala sociala avgifter<sup>129</sup>. Det är så systemet fungerar för filippinska och indiska besättningsmän på svenska fartyg.

Sammanfattningsvis så torde ett hypotetiskt gästarbetarsystem kunna bidra till att öka produktivitet inom berörda företag, till exempel genom bättre kapitalutnyttjande, och skulle ha små effekter för statens inkomster och utgifter. Men detta skulle gälla på kort sikt.

På längre sikt blir bilden mera komplicerad. Sverige är ett av ett dussintal högteknologiska länder i världen. Våra företags konkurrenter finns främst i ekonomiskt relativt likartade länder (Västeuropa; Nordamerika, Japan, Sydkorea & Taiwan), men i ökad utsträckning i länder med en annan ekonomisk struktur främst Kina men även länder som Indien, Brasilien, Vietnam och Malaysia kan kanske i framtiden komma att hysa konkurrenter till svenska företag.

Traditionellt har uppfattningen bland svenska ekonomer och företagsledare varit att svenska företags konkurrensfördel har varit att ligga i teknologisk framkant och producera nischprodukter snarare än stora volymer av standardprodukter.

Att basera tillverkning på lågkvalificerad arbetskraft i form av gästarbetare kan vara en riskabel strategi för ett företag. Även med gästarbetare i Sverige kan produktion i andra länder vara mera fördelaktigt ur ekonomisk synvinkel. Risken är att företagen bibehåller äldre produktionsmetoder för länge. Ur historien finns exempel på att tillverkningsföretag sökt billig arbetskraft från andra länder men också misslyckats med att klara den tekniska utvecklingen.

Samma företeelse kan förekomma inom tjänsteproduktion men eftersom tjänsteproduktionen ofta är skyddad från utländsk konkurrens så får det mindre konsekvenser. Det bör noteras att efterfrågan på utländsk billig och illegal arbetskraft i dag finns huvudsakligen inom tjänsteföretag.

Vid den nu pågående förändringen av regelverket för arbetskraftsinvandring har några kommuner redovisat att de använt arbetskraftsinvandring från tredje land för att rekrytera arbetskraft till äldreomsorg. Det är verksamheter som ofta i debatten lyfts fram som mycket svåra att rationalisera och nyttja ny teknologi. Det kan såldes finnas nischer på arbetsmarknaden där teknologisk utveckling har förhållandevis liten betydelse.

Sambandet mellan inflöde av utländsk arbetskraft och produktiviteten är svårt att visa men bland annat finns indikationer från Storbritannien om att den stora immigrationen kan vara bidragande orsak till den låga produktivitetens utvecklingen i Storbritannien. Dock skall man hålla i minnet att den migration till Storbritannien som vi sett under de senaste decennierna, dels från europeiska länder inom EU (den polske rörmokaren), dels från länder utanför EU inte kan jämföras med ett gästarbetarsystem eftersom dessa individer oftast har haft en ambition att för en längre period eller permanent bosätta sig i Storbritannien.

<sup>125</sup> Det finns redan ett särskilt system för att beskatta inkomster i Sverige som tillfaller personer som permanent bor utanför Sverige, den så kallade SINK-skatten.

<sup>126</sup> Man kan tänka sig att utan ett gästarbetarsystem (eller illegal arbetskraft) så skulle efterfrågan på arbetskraft öka lönerna och därmed skulle också skatteintäkterna öka.

<sup>127</sup> Därtill krävde fackförbunden att lönerna för invandrarna inte skulle vara påtagligt lägre än för inhemskt anställda. Även om invandrarna fick lägsta möjliga löner i avtalen så var det en faktor som minskade risken att svenska anställda skulle trängas undan.

<sup>128</sup> Man kan anta att det är den minst produktiva inhemskt anställda som i första hand skulle förlora arbetet. Det handlar då om personer som har en svag förankring på arbetsmarknaden, vilket ökar sannolikheten att personen har svårt att finna en ny anställning. Det skulle betyda ökade kostnader för a-kasseersättning eller försörjningsstöd.

<sup>129</sup> Att tala om principen att begränsa tillgång till svenska sociala förmåner är enkelt, men i praktiken är det svårt, och inte heller alltid moraliskt försvarbart, att utestänga personer som bor, om än tillfälligt, i Sverige från att till exempel sjukvård eller arbetsskadeförsäkring

En rimlig hypotes är att ett gästarbetarsystem på kort sikt skulle kunna vara samhällsekonomiskt fördelaktigt men på längre sikt skulle kunna bromsa utveckling.

Vidare finns risken att ett gästarbetarsystem skulle förändras till ett migrationssystem, det vill säga att gästarbetare stannar kvar i landet som lågbetalda permanentboende med fulla sociala rättigheter. Det blir då i grunden samma problem som funnits med systemet för arbetskraftsinvandring. Personer som är låginkomsttagare under sitt yrkesliv kommer i genomsnitt inte att generera skatte- och socialavgiftsintäkter motsvarande förväntade genomsnittliga välfärdskostnader.

### 7.2.3. Illegal arbetskraft - ett informellt gästarbetarsystem?

Att i Sverige införa ett gästarbetarsystem i dess renodlade form är knappast aktuellt och skulle dessutom riskera kollidera med EU:s migrationspolitik. Men det finns likheter mellan ett hypotetiskt reglerat gästarbetarsystem och den verkliga förekomsten av illegal arbetskraft från tredje land. Så frågan är om det kan finnas samhällsekonomiska fördelar med att acceptera en viss förekomst av illegal arbetskraft. Det finns dock inga studier på hur illegal arbetskraft fungerar på den svenska arbetsmarknaden, inte ens hur stor omfattning den illegala arbetskraften har.<sup>130</sup>

Om man jämför ett teoretiskt gästarbetarsystem med dagens förekomst av illegal arbetskraft finns det likheter men också stora olikheter.

Likheter

- I de flesta fall är individerna primärt intresserade av att arbeta med en utifrån deras hemlands förutsättningar god lön, men inte permanent flytta till ett annat land.
- Lönen för dessa arbetstagare när de arbetar i Sverige understiger lönen för motsvarande arbetskraft som bor i Sverige.
- Arbetsvillkor som uppsägning med mera, är sämre än för motsvarande arbetskraft som bor i Sverige.
- De sociala rättigheterna i Sverige är begränsade jämfört med personer som är bosatta i Sverige.<sup>131</sup>

Olikheterna är dock också mycket påtagliga.

- Staten har ingen kännedom eller kontroll över vilka personer som i dagens läge kommer till Sverige för att arbeta – tvärtom pågår arbetet i hemlighet.
- Lönen kan vara mycket dålig och förhållanden kan vara sådan att de strider mot lagen om människoexploatering men arbetstagare har incitament att undvika alla myndighetskontakter.
- Eftersom arbetet ändå behöver utföras i hemlighet så är riskerna höga att arbetsgivaren även bryter mot arbetsmiljö- och miljöregler. Detta kan få konsekvenser som kan vara kostsamma.
- Arbetstagarnas löner beskattas ofta vare sig i Sverige eller hemlandet.
- Arbetstagarna får inte sociala förmåner som sjukersättning, arbetsskadeförsäkring eller pension vare sig i Sverige eller hemlandet.
- Eftersom arbetskraften inte kan avlönas "öppet" krävs det att arbetsgivaren begår penningtvättbrott.<sup>132</sup>
- Företagare som vill anlita illegal arbetskraft kan lätt hamna i samarbete med allvarlig organiserad brottslighet i Sverige.
- Illegal arbetskraft i Sverige kan komma att börja hitta kriminell försörjning som till exempel narkotikaförsäljning eller inbrott.
- De det är svårt att kombinera användning av illegal arbetskraft med ett långsiktigt sätt att driva företaget. Erfarenheterna från de uppgifter som samlas in av Fair Play Bygg<sup>133</sup> tyder på att företag som använder illegal arbetskraft ofta är nya företag som sedan snabbt försvinner från marknaden, även om huvudmannen kanske driver ett nytt företag.

Således finns det ett antal punkter som skiljer dagens verklighet från ett tänkt välordnat gästarbetarsystem. Ingen av dessa skillnader torde kunna anses vara positiva för ekonomisk utveckling.

Illegal arbetskraft kan bara förekomma i kombination med andra arbetslivskriminella upplägg.

<sup>130</sup> Byggnadsnadskommissionen avstod från att göra någon egen bedömning. Källor inom såväl fackförbund som inom branschorganisationer indikerade att det före pandemin handlade om mer än 10 000 individer från tredje land som kommit till Sverige inkom för att arbeta inom bygg- och anläggningssektorerna. Andra branscher där illegal arbetskraft från tredje land förekommer är städbranschen och skogs- och jordbruk.

<sup>131</sup> Illegal arbetskraft räknas i Sverige tillsammans med personer som efter avvísings-/utvisningsbeslut inte lämnar landet, som så kallade papperslösa. Vuxna personer i denna kategori har rätt till

- Akut vård och behandling
- Vård som kan motverka ett mer allvarligt sjukdomstillstånd.
- Mödrahälsovård
- Preventivmedelsrådgivning och vård vid abort
- Hälsoundersökning
- Tandvård som inte kan vänta
- Läkemedel som omfattas av lagen om läkemedelsförmåner

<sup>132</sup> Ofta avlönas den svarta arbetskraften med kontanter. Yrkeskriminella som säljer narkotika får i de allra flesta fall betalt med kontanter men har allt svårare att använda kontanter som betalning. Ohederliga företag som anlitar illegal utländsk arbetskraft kan "köpa" kontanter genom att betala ut "vita löner" till yrkeskriminella (som inte utför något arbete för företaget). Som ersättning får företagaren kontanter av den yrkeskriminelle. Dessa kontanter kan då användas för att betala den illegala arbetskraften, medan den yrkeskriminelle kan skaffa kreditkort och bostad med hjälp av den taxerade inkomsten. En annan metod kan vara att företaget som använder illegal arbetskraft betalar en luftfaktura från ett företag i arbetstagarnas hemland. Det kan till exempel vara en faktura för "IT-tjänster". I själva verket är det betalning till den illegala arbetskraften som utbetalas i deras hemland.

<sup>133</sup> Fair Play Bygg drivs av Byggnads Stockholm-Gotland och Stockholms Byggmästareförening. Syftet är att skapa sunda och trygga arbetsplatser där företagen kan konkurrera på lika villkor. Fair Play Bygg sammanställer information för att förenkla myndigheternas arbete om de ser anledning till att utreda informationen stödjer myndigheterna vid deras bekämpning av brottsliga aktörer och aktiviteter i byggbranschen.

Det förekommer företag som anlitar underentreprenörer som bygger på illegal arbetskraft. Inom byggsektorn så finns det huvudentreprenörer, där åtminstone en del av huvudentreprenörens personal inte kunnat vara ovetande till att underentreprenörer anlitar personal som saknat arbetstillstånd. Man kan tala om selektiv hederlighet. Däri ligger givetvis även en annan risk. Om till exempel en platschef på ett bygg eller en person i ett företag som köper in städtjänster ser genom fingrarna med den illegala arbetskraften är steget inte långt att även acceptera andra brott. Där föreligger en slags risk att förekomsten av billig arbetskraft leder till ökad korruptionen i en bransch.

#### 7.2.4. Om illegal arbetskraft stoppas

Det är svårt att beräkna effekterna av att stoppa den illegala arbetskraften. Inom vissa nischer så kan förekomsten av illegal arbetskraft vara så pass stor att det skulle få effekter på prisbildningen. Rimligen kommer genomslaget på priser att vara störst för städtjänster. Tjänsten produceras ju med ett mycket lite inslag av realkapital. Men det finns inte några trovärdiga uppskattningar av andelen personal som är illegal, än mindre hur dessa är fördelade mellan olika företag i branschen.

Möjligen kommer vissa skogs- och jordbruksföretag få betydande svårigheter utan illegal arbetskraft om de inte kan rekrytera från EU-länder. Det finns inga beräkningar på hur beroende jord<sup>134</sup>- och skogsbruk är av illegal arbetskraft.

I byggsektorn förekommer illegal arbetskraft på byggprojekt i hela landet. Ett realistiskt alternativ för företag är att öka rekrytering från östeuropeiska länder inom EU. Dessa har rätten att arbeta i Sverige men det finns en risk att det skulle handla om svartarbete. Se avsnitt 7.3..

#### 7.3. Arbetskraft från EU-länder i svartarbete.

En stor del av den utländska arbetskraften i Sverige inom vissa branscher kommer från EU-länder. Det gäller till exempel bygg- och anläggningssektorn, men även lastbilschaufförer är ofta från andra EU-länder. EU-medborgare<sup>135</sup>, och i vissa fall även icke EU-medborgare har så kallad uppehållsrätt i andra EU-länder, och därmed behöver de ej tillstånd att arbeta i Sverige. Så dessa utgör inte illegal arbetskraft, men de kan utgöra svart arbetskraft, det vill säga de arbetar i Sverige utan att "synas" eftersom de inte vill betala skatt och sociala avgifter. De önskar maximera sina inkomster i ett kort perspektiv och värderar inbetalda socialförsäkringspremier lågt.<sup>136</sup>

I ännu större utsträckning så vill arbetsgivare inte betala löner och arbetsvillkor i paritet med svensk kollektivavtalsnivå.<sup>137</sup> Således är många arbetslivskriminella upplägg kopplade till denna arbetskraft skall undvika skatter och sociala avgifter. Uppläggen kan handla om att arbetstagare uppträder helt dolt, att de saknar samordningsnummer och inte finns i utstationeringsregister. Men det finns andra upplägg där en del av inkomsterna är synliga för Skatteverket, medan andra delar av månadslönen är svart.

Men det finns givetvis även svartarbete bland individer som är bosatta i Sverige. Delegationen mot arbetslivskriminalitet har försökt se på den delen av svartarbetet. Delegationen utgår från förhållandevis nyanlända immigranter. Man kalkylerar med vad man kallar riskgruppen som utgör cirka 250 000 individer. Av dessa saknade cirka 38 000 personer registrerad inkomst under 2020. Delegationen menar att dessa rimligen försörjer sig i den dolda delen av arbetsmarknaden<sup>138</sup>

##### 7.3.1. Kan svartarbete vara fördelaktigt för tillväxten?

Under slutet av 2010-talet ökade efterfrågan på arbetskraft i vissa branscher till bygg- och anläggning men även i inom restaurangbranschen. En del av tillskottet av arbetskraft kom från östeuropeiska EU-länder, såsom Polen och Litauen. Senare har arbetskraft även från andra östeuropeiska länder blivit vanliga i Sverige.

De kontroller som gjorts av Skatteverket, Ansvar och Säkerhet och Rättvist byggande indikerar alla att en betydande andel av arbetstagarna från östeuropeiska EU-länder inom kontrollerade företag inom byggsektorn inte förefaller ha betalat in korrekta skatter.

En relevant fråga är om den svarta arbetskraften, dvs de som arbetar utan att skatt erläggs kan vara tillväxtfrämjande?

Man kan betrakta inkomstbeskattningen av personer som bor utomlands på olika sätt.

- Den kan ses som en beskattning av individen som en person bosatt i Sverige. Inkomstskatten är hur en stor del av befolkningen genom sina skatter betalar till gemensamma funktioner i landet och även för en del av de offentliga tjänster som individen nyttjar. Att staten inte får in skatteintäkter för utländska medborgare som inte bor i Sverige men som arbetar i landet svart, det är kan jämföras med att en vara importerad i stället för att tillverkas i Sverige. Man kan argumentera för att de som tillfälligt är i Sverige för att arbeta svart inte heller utgör någon påtaglig belastning för den svenska staten.<sup>139</sup>
- Men man kan också se inkomstskatten som en del av en beskattning av ekonomisk aktivitet i landet. Till exempel byggverksamhet. Då är det naturligtvis allvarligt när det handlar om många miljarder skatter som inte betalas.

<sup>134</sup> Inklusive handelsträdgårdar, blomsterodlingar och plantskolor.

<sup>135</sup> Medborgare i de tre EES-länderna Norge, Island och Lichtenstein samt även medborgare i Schweiz har i detta avseende samma rättigheter som EU-medborgare.

<sup>136</sup> En del länder har ersättningsnivåer i socialförsäkringssystemen som är av karaktären grundskydd. Då blir effekterna av uteblivna inbetalda premier försumbar.

<sup>137</sup> För vissa arbetsuppgifter kan det vara så att utländsk arbetskraft är mindre effektiv på grund av till exempel bristande språkkunskaper eller bristande erfarenhet från vissa arbetsuppgifter. Alla kollektivavtal är inte skrivna för att hantera sådana aspekter vid lönesättning.

<sup>138</sup> Till riskgruppen har delegationen mot arbetslivskriminalitet räknat individer; i) asylansökande personer med undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) och deras anhöriga, ii) personer med beviljat uppehålls- och arbetstillstånd med arbetsmarknadsskäl som grund, iii) personer med beviljat uppehållstillstånd som gäststuderande och deras anhöriga, exkluderat personer som är registrerade som avlidna eller utvandrade.

<sup>139</sup> I Skattelagstiftningen så finns det en särskild inkomstskatt; SINK-skatt, för den sistnämnda gruppen. Den uppdelningen grundas i tanken att det inte är rimligt att den som bara tillfälligt arbetar i Sverige eller som enbart har vissa inkomster i Sverige men är bosatt utomlands skall betala full skatt på sina inkomster.

Man kan fråga vem som tjänar på att inkomstskatt inte betalas? Nationalekonomisk teori ger vanligen svaret att arbetsgivaren och arbetstagaren delar på "vinsten". Hur delningen faller ut beror på de olika aktörernas styrka och marknadssituationen.

Skatteundandragandet gör att arbetstagarens nettolön ökar. Det ger ett motiv för arbetsgivaren att sänka bruttolönen. Uppgifterna om lönen för svart arbetskraft i Sverige verkar bekräfta bilden att arbetsgivarna sätter lönen med hänsyn till att arbetstagaren inte betalar skatt. Samtidigt som arbetstagare anser lönen som tillräckligt bra för att de skall vilja arbeta. I ju mer prekär situation en arbetstagare befinner sig ju lägre sätts lönen och vinsten av bristen på skattebetalningar tillfaller arbetsgivaren.

Om skatteuppbörden hade fungerat bättre, så hade vi rimligen sett två effekter.

- Bruttolönerna för den utländska arbetskraften när de arbetar i Sverige skulle generellt vara högre.
- Nettolönerna för den utländska arbetskraften skulle sjunka, varvid rekryteringen av arbetskraft skulle försvåras, särskilt om det fanns andra västeuropeiska länder med brister i kontroll och uppbörd av skatter. Då skulle svenska företag som önskade rekrytera arbetskraft från östeuropeiska EU-länder behöva höja lönen.

Konsekvenserna av förbättrad skatteuppbörd är givetvis ökade personalkostnader för svenska byggföretag. Beroende på konkurrenssituationen kan nettolönen kunna komma att förbli oförändrad. Lönen för närvarande för svartarbetande personal från Östeuropa ligger kring 80–100 kr/timmen.

Under 10-talet inleddes en byggboom i Sverige. Efterfrågan på arbetskraft ökade. Byggherrar klagade över höjda anbud och att få byggbolag ville lämna anbud.<sup>140</sup>

På en klassisk marknad skulle den ökade efterfrågan ha givit löneökningar för svensk arbetskraft. Men eftersom Industriavtalet råder så strävar arbetsgivare ändå till att hålla ner löneökningarna så att de inte avviker alltför mycket från "märket".

Men inflödet av den utländska, helt eller delvis svartbetalda arbetskraften, gjorde att efterfrågeökningen på svensk arbetskraft dämpades. Man kan argumentera för att när behovet av arbetskraft snabbt ökade underlättade svartarbetet en snabb expansion av volymen byggnadsarbete och att och det i det då rådande konjunkturläget inte förelåg någon undanträngning av svensk arbetskraft.

Tillströmningen av utländska byggnadsarbetare som på grund dels lägre reservationslöner (lönerna i hemlandet är låga) dels genom möjligheterna att inte fullt ut betala skatter och sociala avgifter var billig arbetskraft har haft en effekt på löner på den svenska arbetskraften inom byggsektorn. Utan den utländska arbetskraften skulle sannolikt efterfrågan på byggnadsarbetare på kort<sup>141</sup> sikt lett till en kraftig löneglidning i branschen.<sup>142</sup>

Det är nu när volymen byggnadsarbete sjunker eftersom byggande är räntekänsligt, som kan det komma påtagliga effekter. Huvudentreprenörerna ställs inför val

- att anlita underentreprenörer som huvudsakligen har arbetskraft bosatt i Sverige. Dessa avlönas enligt kollektivavtal och skatteuppbörden fungerar.
  - I så fall ökar andelen svenska byggnadsarbetare eftersom den totala volymen byggnadsarbetare sjunker.
    - Huvudentreprenörens kostnader ökar. Det kommer att se ut som produktiviteten inom byggnation sjunker.
- Alternativet är att huvudentreprenörerna i stället i första hand försöka arbeta med underentreprenörer som offererar lägre pris eftersom de använder utländsk arbetskraft.
  - I det läget uppstår en undanträngning som kan bli märkbar i form av arbetslöshet bland svenska byggnadsarbetare. Utländsk arbetskraft kommer att utgöra en större andel på byggarbetsplatserna
    - Huvudentreprenören kan minska kostnadsökningar
    - Arbetslösheten ökar inom byggsektorn.
      - Det finns risk att nyrekrytering till sektorn bromsar och att erfaren personal byter bransch.
      - Det kan också leda till politiska krav på begränsningar för den fria arbetsmarknaden inom EU.

Utvecklingen inom bygg- och anläggningssektorn kommer att vara intressant just eftersom det sker en så kraftig minskning av sektorn.

I andra branscher föreligger andra förhållanden. I alla branscher med stor arbetslivskriminalitet används såväl illegal som svart arbetskraft i betydande utsträckning. Det finns dock ingen anledning att tro att omsättningen i dessa branscher kommer minska påtagligt de närmaste åren. Men förekomsten av svart arbetskraft upptäcks oftast först om företaget sätts i konkurs eller Skatteverket gör en fullständig skatterevision.

När man räknar på totalproduktivitet kan svartarbete kunna ge intrycket av en produktivetsförbättring eftersom företagets kostnader sjunker. Men att använda utländsk arbetskraft kan troligen försämra arbetsproduktiviteten det vill säga det krävs

<sup>140</sup> Allmännyttan, organisationen hette då SABO, inledde ett systematiskt arbete för att locka utländska byggbolag att bli verksamma i Sverige. Syftet var att öka konkurrensen och sänka byggkostnaderna för medlemsföretagen.

<sup>141</sup> Byggbranschen övergick på 1990-talet från att huvudsakligen ha projektanställningar till tillsvidareanställningar. Men många byggnads- och anläggningsarbetare väljer att jobba vid olika byggnadsprojekt som passar deras bostadsort och byter ofta arbetsgivare. Därför är branschen känsligare för löneglidning, dvs när ett företag rekryterar ny arbetskraft till ett projekt pushas lönen upp. Bilden kompliceras av att ackord fortfarande tillämpas för vissa arbetsmoment och arbetstagare. Ackorden förhandlas lokalt efter hand och kan därför också "glida".

<sup>142</sup> Om den verkliga löneutvecklingen i någon stor bransch kraftigt avviker från "märket" skulle systemet med löneavtal baserade på Industriavtalet att kunna ifrågasättas.



fler timmars arbete. Inte mist eftersom de flesta upplägg med svart arbetskraft bygger på att arbetstagarna ständigt flyttar/flyttas mellan olika arbetsplatser och arbetsgivare och att relationerna hålls hemliga.

Det kan påpekas att införande av RUT-avdraget 2007 var ett sätt att skattebefria en sektor, städning av privata hem, som var dominerad av svartarbete och där det då inte föreföll finnas några rimliga möjligheter att kontrollera och beivra företeelsen.<sup>143</sup>.

#### **7.4. Slutsatser**

Om betydande delar av det svenska näringslivet blir beroende av illegal arbetskraft och svartarbete kan rent statistiskt det se ut som att kostnader sjunker och produktiviteten ökar. Men det är till stora delar en illusion. Det finns anledning att tro att en sådant beroende på lite sikt leder till att utvecklingen stagnerar. Hela konceptet med illegal immigration och svarta arbeten leder till företag som agerar kortsiktigt och som måste dölja delar av sin verksamhet.

<sup>143</sup> Systemet har nu utökats till vissa andra tjänster, där det dock inte föreligger tecken på stor andel svartarbete, till exempel tvättinrättningar och IT-tjänster.

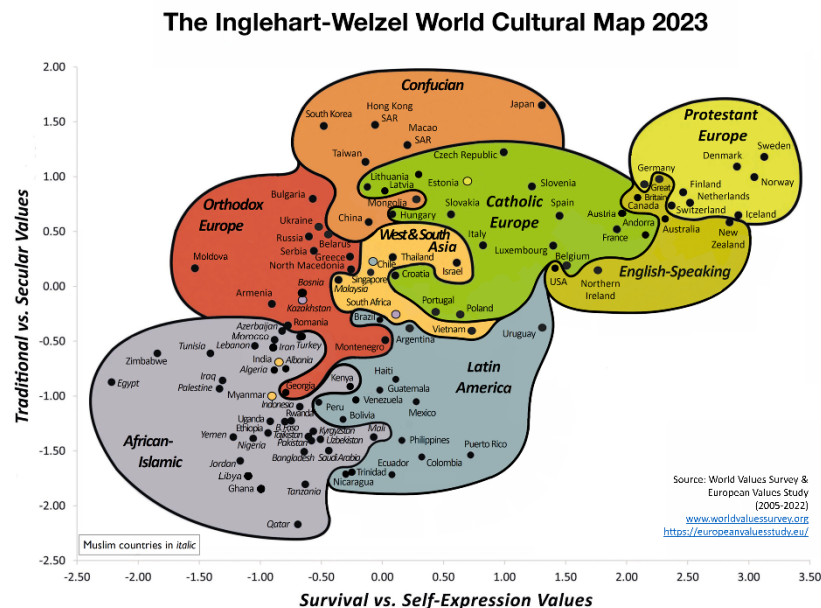
## 8. Samhällsekonomiska konsekvenser

Arbetslivskriminalitet, liksom annan kriminalitet orsakar skador. Ekonomiska skador drabbar konkurrerande företag, men även arbetstagare, personal, kunder och leverantörer liksom allmänheten drabbas.

### 8.1 Tillit som en tillväxtfaktor

Håller kriminaliteten, inklusive arbetslivskriminalitet att urholka tilliten i det svenska samhället? Vad är tillit och vilken roll spelar den i ekonomin?

Sverige och de andra nordiska länderna är i värderingshänseende extrema vilket visas i World Value Survey där de nordiska samhällena präglas av både sekularitet och samtidigt stor individualitet. Allra längst ut återfinns Sverige.



Samtidigt präglas Sverige av en mycket hög grad av tillit. I en SNS rapport från 2013<sup>144</sup> introduceras tre tillitsformer

- generell tillit
- lokalsamhälletillit
- partikulär tillit

Det är den generella tilliten som är mest relevant för att förstå relationer i affärslivet. I formell mening är det normalt företag som har relationer, men i reell mening så grundas också dessa relationer på kontakter mellan individer, till exempel en säljare och en inköpare, mellan två företagsledare, eller en personalchef och en facklig företrädare.

Graden av generell tilliten handlar om vilken utsträckning man gör rätt i att lita på andra även utan bevis för deras pålitlighet. Som Trädgårdh med flera konstaterar

*”Desto mer sådan tillit, desto mindre friktion och lägre transaktionskostnader. Höga transaktionskostnader är annars priset för misstro och misstänksamhet i det ekonomiska, politiska och sociala livet.”*

Det kan handla om tillit utifrån flera olika aspekter.

- Tillit till andra ekonomiska aktörer som företagets kunder och leverantörer.
- Tillit mellan arbetskraft och arbetsgivare
- Tillit till offentliga intuitioner och funktioner.

I det första fallet handlar det om huruvida det är rationellt att utgå från att i de allra flesta fall så är även en helt eller delvis ökad affärskontakt hedervärd och avser att följa överenskommelser. Givetvis var näringsidkare även för ett sekel eller halvsekel sedan medvetna om att det fanns bedragare, men att sannolikheten var låg. Därför gjordes oftast inte några systematiska kontroller inför en affärsrelation.<sup>145</sup>

I det andra fallet, relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare, så påverkades tilliten på det lokala planet mellan individer, av utvecklingen av den institutionella tilltron som manifesterades genom Saltsjöbadsavtalet 1938, där arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer kom överens om att respektera varandras existens och roller samtidigt som spelregler för deras interaktion fastställdes. Det innebar att Sverige gick från omfattande förlust av arbetsdagar genom strejker under andra halvan av 1930-talet till väldigt få strejkdagar från andra halvan av 1940-talet.<sup>146</sup> På det lokala planet

<sup>144</sup> ”Den svala svenska tilliten – förutsättningar och utmaningar” Lars Trädgårdh, Susanne Wallman Lundäsen, Dag Wollebæk och Lars Svedberg, SNS 2013

<sup>145</sup> Vid kreditgivning har det dock länge varit vanligt att ta ut kreditupplysning.

<sup>146</sup> Undantaget var 1945 års mycket omfattande Metallstrejk som var frammanad av kommunistiskt inflytande i Svenska Metallindustriarbetarförbundet.

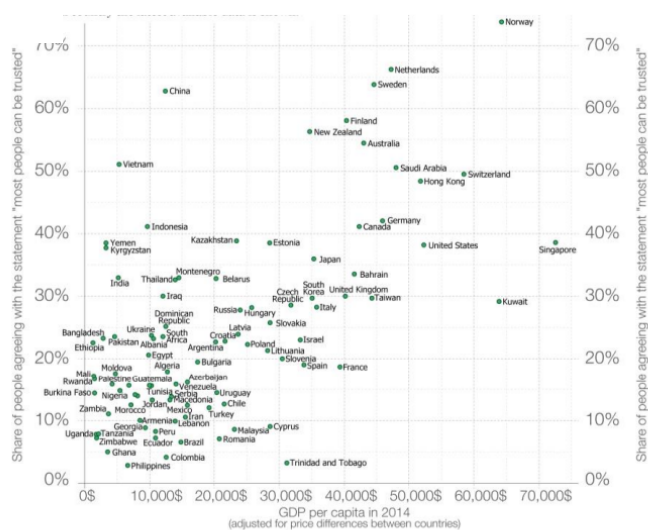
uppstod på de flesta företag tillitsrelationer mellan chefer och de fackliga företrädarna. Tilliten mellan parterna visades åter genom Industriavtalet 1997.

Den  tredje aspekten  av tillit, avser tilliten till de offentliga intuitionerna och olika samhällsfunktioner. Det finns ett flertal studier som visar att i det svenska samhället har invånarna generellt en hög grad av tilltro till att politiker och offentliga tjänstemän har ärliga avsikter och att olika funktioner skall fungera. Samtidigt så finns det i Sverige stor uppmärksamhet och kritik när offentliga funktioner till exempel polisen, sjukvården, järnvägstrafiken inte lever upp till förväntningarna.

Att mäta tillit i olika sammanhang är givetvis mycket komplicerat. Ersta Sköndal Bräcke högskola<sup>147</sup> har gett ut en publikation som kallas Tillitsbarometern som publicerar ett flertal olika tillitsmått och visar på resultat i olika typer av kommuner. Dessa värden speglar till exempel allmänhetens oro för brottslighet, men inte har inte några mått som är relevanta med avseende på arbetslivskriminalitet.

Ett enkelt mått på tillit, nämligen svaret på frågan om man kan lita på de flesta människor (i det egna landet) har använts av nationalekonomer för att visa på generella samband och välstånd (BNP/capita).

**Figure 1: Country by country Trust versus GDP per capita**

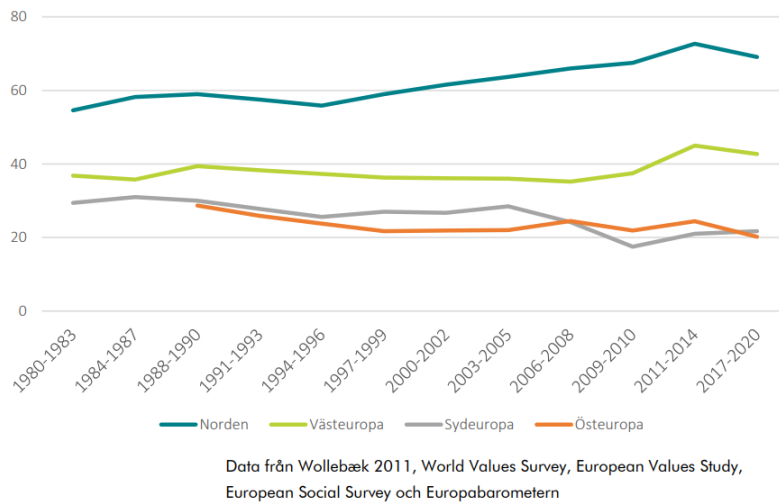


Källa: Ortiz-Ospina, E., Roser, M., 2019. Trust. Our World in Data

I grafen ovan kan man snabbt se ett samband mellan tillit och välstånd. Nere till vänster med låg tillit och lågt välstånd återfinns ett stort antal länder som, det är väl känt, har ekonomier som fungerar dåligt. Det ser ut att finnas en tydlig regressionslinje. Men samtidigt upptäcker man att det finns en del förvånade placeringar. Det är föga förvånade att Sverige, Norge Finland och Nederländerna ligger nära varandra. Men mera uppseendeväckande är att Singapore, Japan och Sydkorea, länder med homogen befolkning och låg brottslighet uppvisar så pass låga mått på tillit. Möjligen ligger problemet i kulturella skillnader hur respondenter besvarar frågor.

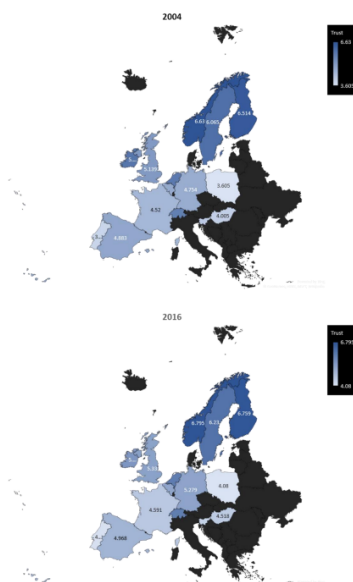
I Tillitsbarometern redovisas en graf som visar att tilliten enligt the European Social Survey (ESS), en studie som görs vart annat år. Respondenterna ombeds uppskatta sin allmänna tillit på för människor i allmänhet på en 10-gradig skala. Detta betecknas i Tillitsbarometern som generell tillit. Där syns en ökning av tilliten i Norden och i mindre mån i de västeuropeiska länder.

<sup>147</sup> Numera Marie Cederschiölds högskola



Bilden nedan visar skillnaderna mellan länder och även att värdena förefaller vara stabila över tiden, i detta fall 12 år. Man kan se en viss ökning av värdena.

Figure 2 General trust index, 2004 versus 2016



Bilden är hämtad från *Trust-and-Productivity-Growth-An-Empirical-Analysis* av Diane Coyle och Saite Lu, från Bennett Institute for Public Policy, University of Cambridge.

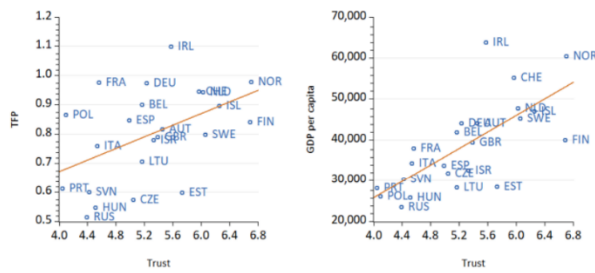
Just det faktum att värdena för tillit är så pass stabila gör det svårt att detektera hur förändring i tillit påverkar produktiviteten.

I en artikel går Coyle & Lu<sup>148</sup> från Cambridge University vidare och försöker se direkt på sambandet mellan total faktorproduktivitet och tillit<sup>149</sup>. De har försökt se på hur resultaten faller ut för några europeiska länder. Då får de fram följande

<sup>148</sup>. *Trust-and-Productivity-Growth-An-Empirical-Analysis*, Diane Coyle & Saite Lu, Bennett Institute for Public Policy, University of Cambridge,

<sup>149</sup> Måtten å totalfaktorproduktivitet hämtas från OECD multi factor productivity (MFP) index för 13 europeiska länder och från Penn World Table som ger köpkraftsjusterade totalfaktorproduktivitetssiffror för 23 europeiska länder.

Figure 3: Trust versus TFP level and GDP per capita (PPP)



Graferna är hämtade från Trust-and-Productivity-Growth-An-Empirical-Analysis. Värdena för TFP är indexerat med TFP för USA = 1.

Resultaten som redovisas i grafen till vänster indikerar att Sverige har en total faktorproduktivitet som ligger lägre är förväntat utifrån det uppmätta värdet på tillit. Sverige ligger klart under länder som Frankrike, Tyskland Belgien och Nederländerna. Artikelförfattarna visar att (under förutsättning att Irland<sup>150</sup> utesluts), att det finns en tydlig korrelation mellan allmänhetens tillit och totalfaktorproduktivitet<sup>151</sup>. Däremot påpekar de att mekanismerna för påverkan sker fortfarande är oklara.

Man kan bara spekulera över de resultaten som avviker från linjen. Man kan notera att korrelationen mellan totalfaktorproduktivitet och tillit är betydligt sämre än mellan BNP/capita och tillit<sup>152</sup>. Är det så att måttet totalfaktorproduktivitet är ett instabilt mått?

Har då tilliten rubbats av arbetslivskriminaliteten? Det är svårt att utröna. Mått på den generella tilliten behöver inte vara det relevanta måttet. Olika slags kriminalitet kan uppfattas som hotfull. I Tillitsbarometern redovisas mått som till exempel rädsla för att gå ut efter mörkrets inbrott, vilket rimligen är ett tecken på rädsla för våldsbrottslighet. Det finns också undersökningar som visar på rädsla för bedrägerier.

Men när det avser effekterna av arbetslivskriminalitet är det ju speciella aktörer, företrädare för företag och offentliga organ, som i första hand är bekymrade över vilka kontakter de kan lita på. Att fråga allmänheten är således ganska meningslöst.

Det bör dock rimligen finnas en direkt effekt på totalfaktorproduktivitet om brist på tillit leder till att företag och offentliga organ lägger mer personalresurser på att undersöka sina potentiella affärsrelationer. Problemet är att det inte finns några mått på hur mycket resurser som företag och offentliga organ använder för att kontrollera och följa upp olika affärsförbindelser. I de flesta fall redovisas inte dessa kostnader specifikt utan blir möjligen en del av kostnader för inköp eller bokförs som ledningskostnader. Resursåtgång för att följa upp och kontrollera ingångna avtal är ännu svårare att härleda ur ekonomisk redovisning.

Vissa stora svenska företag som importerar produkter från utvecklingsländer har de senaste 15–20 åren försökt kontrollera leverantörskedjan för att säkerställa rimliga arbetsvillkor för underleverantörernas personal<sup>153</sup>. Behovet att kontrollera leverantörer stammar givetvis inte bara från arbetslivskriminalitetsaspekten, det handlar också om att kontrollera, kvalitet, miljöpåverkan eller säkerhet.

Under senare år har i första hand kommuner och regioner och kommunala bolag uppmärksammat behovet av kontroller även i Sverige<sup>154</sup>. Ännu är det en mycket lite del av verksamhet i de sektorer som är särskilt ansatta av arbetslivskriminalitet som blir föremål för systematisk kontroll. Men verksamheten kan förväntas öka under de närmaste åren. Detta behandlas nedan i avsnitt 11.3.

Man kan säga att sjunkande tillit i affärsrelationer bör leda till åtminstone dessa konsekvenser.

- Affärsrelationer blir mer juridiskt detaljreglerade för att skydda kontrahenterna vid tvister.
  - Konsekvensen av en öka juridisk detaljreglering bli mindre flexibla lösningar.
    - Långsammare och mindre pragmatiska lösningar bör vara negativt för produktiviteten.
- Nya affärsrelationer kan uppfattas som riskfyllda.
  - Kontroller och referenser av olika slag krävs i anbudsstadiet.
  - Nya företag kan missgynnas.
    - Detta hämma konkurrensen och kan cementera en äldre struktur vilket minskar effektivitet.
- Behov av löpande kontroll av underleverantörer.
  - Svårt att utföra noggranna kontroller utan specialisthjälp.
  - Otydliga kriterier
    - Kostnadsdrivande

<sup>150</sup> Många uppgifter i nationalekonomiska data från Irland är anormala. Det beror på koncentrationen av stora bolag som använder Irland som legal hemvist inom EU. När dessa bolag bokför väldigt stora fakturor för IT tjänster från europeiska bolag och konsumenter så motsvarar dessa inte alla av någon arbetsinsats på Irland. När detta sker systematiskt i stor skala blir till exempel produktivetsindex helt enkelt oanvändbart.

<sup>151</sup> Artikelförfattarna har testat resultaten i olika tester med andra variabler som till exempel öppenhet för handel, "ease of doing business" data, R&D andel, för att kunna utesluta sådan samband.

<sup>152</sup> Notera att enligt det måttet sticker Finland ut.

<sup>153</sup> Detta brukar ofta benämnas med uttrycket *Corporate Social Responsibility*. (CSR).

<sup>154</sup> Främst en del offentliga organ har allokerat särskilda resurser till att med egen personal eller med inhandlade tjänster göra kontraktsuppföljning. Det finns också exempel på offentliga organ och företag som beställer ingående information om potentiella affärspartner.

Så redan förekomsten av arbetslivskriminalitet bör ha en negativ effekt på den svenska samhällsekonomin genom att bristande tillit leder till ökande kostnader och mindre dynamiskt näringsliv.

Det finns en paradox; ökad kontroll och bristande tillit hämmar funktioner i ekonomin. Men samtidigt är ökade kontroller, både frivilliga och kontroller i myndigheters regi, nödvändiga under en tid för att senare kunna ge förutsättningar för ökad tillit och minskat behov av kontroller.

## 8.2. Strukturella effekter

### 8.2.1. Arbetslivskriminalitet som konkurrensmetod.

I de flesta former av kriminalitet så finns det offer. Personer eller organisationer som drabbas av den kriminella handlingen. Så är det även när det gäller arbetslivskriminalitet, skillnaden är dock att de flesta offer för arbetslivskriminaliteten antingen inte förstår att de är offer eller att de väljer att vilja vara offer.

Svenskt Näringsliv publicerade nyligen en utredning över hur företag drabbas av brottslighet<sup>155</sup>. Genom enkäter har Svenskt Näringsliv samlat in uppgifter och kunnat beräkna de ekonomiska effekterna av till exempel stölder, bedrägerier och cyberbrott. I rapporten uppfattades företagens direkta kostnader till cirka 42 miljarder kronor per år.

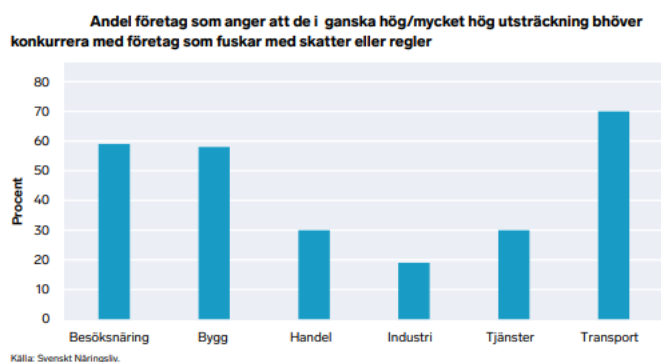
Men att bara se på dessa kostnader innebär att man missar de kostnader som företagen drabbas av på grund av arbetslivskriminalitet. Dessa är mycket svårare att beräkna, företagen själva kan oftast inte bidra med information. Företagsledningen behöver inte ens alltid förstå orsakssammanhangen.

Som ovan i avsnitt 5.2. beskrivits så är det viktigaste inslaget i många arbetslivskriminella upplägg att på ett ohederligt sätt sänka kostnader. Det kan ske genom till exempel illegal arbetskraft, genom att inte betala skatter och avgifter, genom att bryta mot miljö- och arbetsmiljöbestämmelser. Sänkta kostnader ger möjlighet att

- sänka priser och därmed stärka det ohederliga företagets konkurrenskraft vilket ger uppdrag.
- möjligheter att ta ut vinster ur företaget.

Det förstnämnda skapar brottsoffer bland företag som följer lagar och avtal. Helt enkelt en undanträngning.

Svenskt Näringsliv publicerade 2021 i en rapport<sup>156</sup> en undersökning av hur företag i olika branscher upplever konkurrenssituationen från oseriösa företag.



Hur arbetslivskriminaliteten påverkar andra företag i en bransch beror på marknadsförutsättningarna. Det kan uppstå en konkurrenssituation som blir ohållbar.

I till exempel byggbranschen är det väldigt uppenbart att inom vissa segment, till exempel inom området ställningsbyggning så är effekterna mycket starka; "hederliga" företag tvingas bort från marknaden. Konsekvensen kan bli att marknaden utarmas. Inom andra segment, till exempel elektriska installationer, har effekterna varit mindre.<sup>157</sup>

Underentreprenörer har alltid funnits i byggbranschen, men under senaste decennierna har de stora byggbolagen successivt ändrat sin affärsmodell för att i högre utsträckning anlita underentreprenörer. Det är rationellt för de stora nationella byggbolagen att de kan förlita sig på en flora av stabila regionala bolag som kan fungera som underentreprenörer med olika speciella kompetenser. Dessa drabbas nu hårt av konkurrens från företag som anlitar oseriösa företag och tvingas ändra sina affärsmodeller. Det kan betyda att 1:a ledets underentreprenörer anlitar underentreprenörer i flera led. Då ökar möjligheterna för oseriösa företag att få fotfäste.

Att ohederliga företag vinner konkurrensfördelar förekommer inom alla branscher med hög risk för arbetslivskriminalitet.

Inom städbranschen finns det stora problem med oseriösa företag. När dessa deltar i offentlig upphandling av städtjänster så förvärras problemet än mer. När privata företag köper städtjänster så är avtalsstrukturen sådan att återkommande dålig städning oftast leder till att kontraktet bryts och det privata företaget ger uppdraget till ett annat städföretag. Men vid offentlig upphandling är det

- en mera komplicerad process att utesluta företag som anbudsgivare<sup>158</sup>

<sup>155</sup> [Brottslighetens kostnader 2023](#), Svenskt Näringsliv, november 2023

<sup>156</sup> [Konkurrensen med den svarta sektorn – ett stort problem för företagen och samhällsekonomin](#), Lars Jagrén, Svenskt Näringsliv 2021

<sup>157</sup> I Norge har man dock avslöjat arbetslivskriminalitet även inom branscher med kvalificerad personal, som till exempel mobiltelefonföretag. Där var det serbiska arbetstagare som tvingats betala tillbaka en avsevärd del av lönen till entreprenörsföretaget. Om den typen av arbetslivskriminalitet förekommer i Norge så kan man misstänka att förhållanden är likartade i Sverige, även om de inte är kända. I Norge har arbetet mot arbetslivskriminalitet bättre resurser och det lagliga stödet för kontroll och ingripande är starkare.

<sup>158</sup> Möjligheter och skyldigheter att utesluta en leverantör från att lägga anbud regleras i Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, kap 13.

- svårare att bryta kontraktet
- men framför allt krävs det ofta en ny upphandling för att kunna ge uppdraget till något annat städbolag.<sup>159</sup>

Inom RUT-tjänster så konkurrerar företagen ofta med lägsta timpris. Timpriset för städtjänster kan givetvis kopplas till den verkliga timlön som företaget betalar städpersonalen. Genom att använda en del illegal arbetskraft, eller arbetstagare som inte betalar korrekt skatt så kan oseriösa städföretag hålla låga timpriser. De som betalar avtalsenliga löner och använder personal som bor och skattar i Sverige kan inte hålla lika låga priser och riskerar att konkurreras ut.

Inom åkeribranschen finns många mindre åkerier, en del till och med bara en bil. De är helt beroende av att få uppdrag från större åkerier och transportföretag. Transportföretagen blir erbjudna att köpa tjänsterna av utländska åkerier som kan utföra transporter i Sverige. Deras billiga erbjudande bygger emellertid oftast på att fordonen är dåligt skick, inte sällan trafikfarliga och att förarna bryter mot cabotageregler<sup>160</sup> och arbetstidsregler, samt får en mycket låg lön. Det är speciellt attraktivt för utländska åkerier med lågt betalade förare att sända upp bilar till Sverige för att utföra transporter inom Sverige.<sup>161</sup> Eftersom Sverige tillämpar den svenska modellen även för utstationerade lastbilsförare så finns det ingen lagligt bindande förpliktelse att betala löner på svensk nivå. I många länder på kontinenten kan myndigheterna kontrollera lönenivån<sup>162</sup>, så är det inte i Sverige.

Att beräkna effekten av denna undanträngning är svårt. Konkursstatistiken ger dessvärre inte mycket ledning. Bland företag inom till exempel byggsektorn som går i konkurs så finns det en blandning mellan företag som konkurreras ut och företag som medvetet sätts i konkurs som ett led i kriminellt upplägg. Under åren fram till 2022 så var det dock mycket ovanligt att något etablerat byggföretag som var medlem i en branschorganisation gick i konkurs. Utslagningen i branschen tog sig i stället uttryck i krympning, dvs företagen minskade antal anställda och omsättning och till slut avvecklade ägaren sitt ägande och sålde företaget.

I sig ser detta ut precis vad som borde vara normalt vilken bransch som helst. Företag försvinner och nya kommer till. Det som emellertid kan uppfattas som anmärkningsvärt är att tillkommande växande företag i så stor utsträckning bygger på affärsidén att anställa personal som inte är bosatta i Sverige och som inte har erfarenheter av den svenska arbetsmarknaden. Det är just den billiga arbetskraften som är konkurrensfaktorn.

Konkurrensen från företag som använder arbetslivskriminella upplägg skadar andra företag och leder till en utslagning av företag. I vissa branscher och segment är det tydligt

### 8.2.2. Vad händer med teknologiska framsteg

En mycket intressant frågeställning är vad som händer med teknisk utveckling om det finns tillgång till billig arbetskraft, även om den tillhandahålls genom ohederliga metoder.

Åter kan man tänka tillbaka på det tänkt gästarbetarsystemet. Och det system som fanns i Schweiz under några decennier efter andra världskriget. Billig arbetskraft fanns tillgänglig. Företag kunde då utöka produktionen genom att öka arbetskraften till exempel genom att driva anläggningar i skift. Rimligen skulle efterfrågan på kapital för nya investeringar initialt minska. När företagen sedan kalkylerar inför en expansion så är det rimligt att förvänta sig att de kalkylerar med den billiga arbetskraften som en allt viktigare del av produktionsfunktionen<sup>163</sup>. Företag försöker finna en optimal kombination, och tillgången till billig arbetskraft gör det då mindre lockande att investera i arbetskraftsbesparande ny teknologi.<sup>164</sup>

I länder med stor lönespridning kan man notera att vissa sorters serviceverksamhet har högre personaltäthet än i länder med mindre lönespridning.<sup>165</sup>

Normal ekonomisk teori leder till konklusionen att tillgång till billig arbetskraft minskar intresset för arbetsbesparande teknologi. På den svenska marknaden så tillhandahåller oseriösa företag just billig arbetskraft inom ett antal branscher och yrkesområden.

<sup>159</sup> Eftersom det är nödvändigt att städa de flesta offentligt ägda lokaler är det möjligt för en kommun att utan föregående upphandling anlita ett annat städbolag om kommunen har skäl att avbryta ett uppdrag, men bara tills en ny upphandling kunnat genomföras. I realiteten är det svårt att ordna en sådan tillfällig lösning och det innebär att städbolag som brutit mot lagar och avtal ibland kan ha kvar sitt uppdrag under flera år. Kommuner blir inte sällan låst till att fortsätta anlita ett städbolag som inte uppfyller sina avtalade villkor. Efter en tid kan då oseriösa bolag komma att dominera på orten.

<sup>160</sup> Cabotage är en typ av internationell godstransport där ett utländskt transportföretag utför en transport inom en annan EU-medlemsstat än den där företaget är etablerat. EU:s cabotageregler för lastbilstransporter är utformade för att säkerställa en rättvis konkurrens mellan inhemska och utländska transportföretag. Reglerna innebär bland annat att:

- Utländska transportföretag får utföra högst tre cabotagetransporter inom sju dagar i en medlemsstat.
- Det måste gå minst fyra dagar mellan två cabotagetransporter med samma fordon i samma medlemsstat.
- Alla transportföretag som utför cabotagetransporter måste ha ett medlemskapstillstånd.
- Om en förare utför en transport av gods mellan destinationer i Sverige eller andra EU-länder förutom hemlandet, skall föraren anses utstationerad och vara anmäld i ett speciellt EU-register.

<sup>161</sup> Sedan 2020 är den som yrkesmässigt har avtalat om en vägtransport, för egen eller annans räkning ansvarar för att kontrollera att en anmälan om utstationering av föraren (utstationeringsdeklaration) är gjord av det utländska åkeriet. Avgiften vid underlåtelse är dock bara 40 000 kr.

<sup>162</sup> Det är givetvis inte enkelt i något land eftersom lastbilsföraren kanske lämnar landet innan han avlönas. Det förekommer brott mot cabotageregler i alla västeuropeiska länder.

<sup>163</sup> Man kan tänka sig att produktionsfunktionen har tre basala element kapital, inhemsk arbetskraft och gästarbetare.

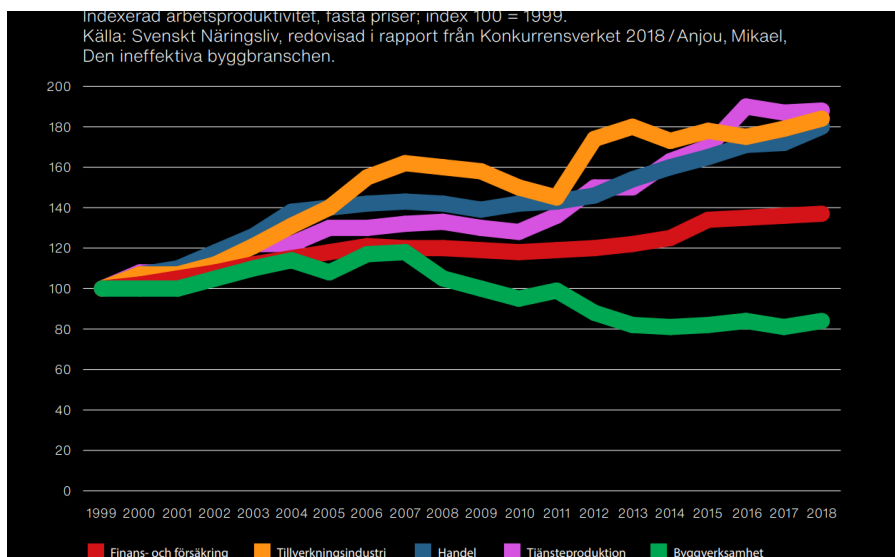
<sup>164</sup> Om detta verkligen skedde i Schweiz är inte klart. Schweiz industri minskade i betydelse från 1970-talet och blev allt mera specialiserad på högteknologi, men utvecklingen liknade utvecklingen i flera andra västeuropeiska länder.

<sup>165</sup> Ett anekdotiskt exempel som ofta lyfts fram är att personal som tankade bilar var vanligt i USA decennier efter att den servicen det försvunnit från bensinstationer i Västeuropa. Likaså att stora matvaruaffärer i USA har personal anställd som packar kundernas varor i påsar vid kassorna. Detta förklaras ofta med relativlöner och kapitalkostnader. När snabbköp introducerades i USA var kassaapparater relativt dyra och personal som packade maten ökade genomströmningen i kassorna. Därför etablerades en ny yrkesgrupp; personal som packar varor. Dessa är lågt betalade, i praktiken den lagstadgade minimilönen på orten. I Europa kom snabbköpen senare och det blev aldrig norm att anställa personal för att packa varor



### 8.2.2.1. Produktivitet i byggsektorn

Det har funnits omfattande diskussion inom byggsektorn om den dåliga produktivetsutvecklingen jämfört med andra branscher.



Det kan noteras att samma fenomen kan ses i andra OECD länder. Bygg- och anläggningssektorn uppvisar påtagligt lägre produktivetsmått än de flesta andra branscher. Även hotell- och restaurang uppvisar låg produktivitet.<sup>166</sup>

En fråga är om det delvis kan förklaras med att tillgången på billig arbetskraft för vissa arbetsuppgifter gör de stora byggbolagen mindre benägna att pröva nya tekniska metoder. Då bör påpekas att med de normala måtten på totalproduktivitet så skulle även sjunkande lönekostnader kunna mätas som förbättrad produktivitet även om arbetsproduktiviteten sjunker om antalet arbetade timmar ökar. Men rapportering av arbetade timmar är inte pålitlig om svartarbete och illegal arbetskraft förekommer.

Det finns ingen konsensus i frågan om tillströmningen av utländsk arbetskraft under 2010-talet påverkat den tekniska utvecklingen. Många svarar att bygherrarna specificerar byggobjekten på så sätt som gör att byggherren har små egna möjligheter att introducera mera rationella byggmetoder, samtidigt som bygherrarna inte har kompetensen eller resurser att själva ta ledning för nya teknologiska lösningar.<sup>167</sup>

Andra hävdar att arkitekter och tekniska konsulter kalkylerar med låga kostnader för manuellt utförda moment och att detta beror på att man erfarenhetsmässigt vet att byggbolag är beredda att ta anbud även om det inkluderar moment som är arbetskrävande. Det torde bero på att det finns en flora av underentreprenörer som tillhandhåller dessa tjänster billigt, oftast genom att använda utländsk arbetskraft. Tesen är att så länge det finns ett utbud av billiga byggtjänster kommer det finnas en begränsad vilja att pröva nya arbetsbesparande lösningar.

Det finns minst två problem med att introducera ny teknik om det förekommer lågt betald arbetskraft.

- att tekniken inte blir konkurrenskraftig,
- att arbetskraften inte har tillräcklig kompetens att nyttja nya tekniska lösningar.

Byggmarknadscommissionen försökte utröna om det gick att se ett samband mellan billig arbetskraft och minskat intresse att använda ny teknologi. Professor Christian Koch skrev en rapport<sup>168</sup>. Hans slutsats var

*"I kort är vår observation därför att det informella arbetsmarknad inte har påverkat investeringstakten inom digitalisering och att konkurrensen mellan jättarna i den nationella och internationella byggbranschen är en starkare kraft än prekarisering just i relation till digitalisering."*

Men man kan invända att den tid som Koch studerade var en tid då det skedde ett sorts paradigmskifte i svensk byggsektor och pappersritningar utmönstrades och ersattes med digitala ritningar. Att då byggföretag bedömde att, när andra led i

<sup>166</sup> Det kan framhållas att det finns kritik mot mått på produktiviteten inom just byggsektorn. Till skillnad från mått på produktivitet inom tillverkningsindustrin så mäter man ju inte bara vid olika tidpunkter utan även på olika platser. Byggprojekt är ju just enstaka projekt som oftast inte upprepas. Två forskare Olander och Widén, vid Institutionen för Byggproduktion, Lunds Universitet skrev i Statskontorets rapport 2010:19, "Att mäta produktivetsutvecklingen för anläggningsbranschen" bilaga 5. De framhöll där att det är särskilt svårt att mäta produktivitet vid projektbaserad produktion. De drog slutsatsen att

*" Istället för att försöka hitta ett enda enhetligt mått på produktivitet bör istället en uppsättning av nyckelindikatorer användas för att uppnå mer kvalitativ fakta om tillståndet i bygg- och anläggningssektorn. Osäkra produktivetsmått bör således ersättas med väldefinierade indikatorer som tillsammans ger insikt om värdeskapande faktorer samt effektivitetsutveckling."*

Även företrädare för Svensk Byggindustri (numera Byggföretagen) har ofta hävdat att produktivetsmått för bygg- och anläggningssektorerna är missvisande. Ökade krav från myndigheter och förändrade funktioner i byggnader gör att jämförelser över tid ger fel.

<sup>167</sup> Man pekar också på vissa undantag som att de typhus som nu genom ramupphandlingar gjorts tillgängliga för kommunala bostadsbolag baseras på att element kan vara standardiserade och prefabricerade. I sig är det dock en cirka 60 år gammal teknologi som fått en viss renässans.

<sup>168</sup> [Byggföretagen och den prekära arbetskraften](#), Christian Koch, Klara Öberg, Bogdan Bahnarius, Byggmarknadscommissionen 2021

byggproduktionen som arkitekter och tekniska konstruktörer övergick till digitala lösningar, de inte hade något reellt val, är kanske naturligt.

Koch tittade även på en annan faktor som skulle kunna påverkas av förekomsten av lågt betald arbetskraft, nämligen inköp av arbetsmaskiner<sup>169</sup>. Koch menar att försäljningen av dessa ökat under samma tid som allt fler "prekariatiserade" byggnadsarbetare förekommer på den svenska byggarbetsmarknaden.

Vad som också framkom i Bygghandelskommissionens arbete<sup>170</sup> var att bygglidaren, den person som på plats företräder huvudentreprenören, ofta är hårt pressad av att hålla tidplaner, och att vid sådan tillfällen ökade sannolikheten att oseriösa underentreprenörer kunnat få uppdrag. Det skulle då indikera ett omvänt förhållande. Att försök att öka produktiviteten genom att minska byggtider i stället ökar förekomsten av oseriösa företag.

### 8.3. Kostnader eller förlorade inkomster för stat/kommun, samt även andra länder.

Det finns vad som kan kallas fiskala effekter i form av minskade intäkter till skatt och offentliga system, samt ökade utgifter. Dessa orsakas av skatteundandragande och av ersättning från välfärdssystem.

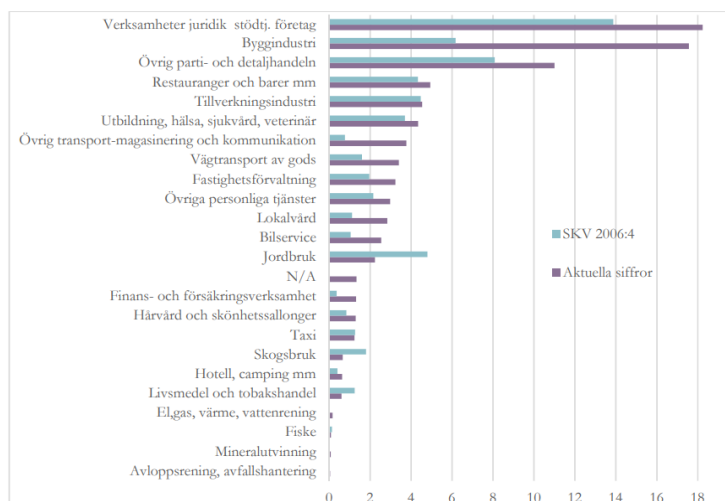
#### 8.3.1. Skatteundandragande

Nästan alla upplägg (med vissa spektakulära undantag som falska anställningar) innefattar helt eller delvis undandragande av att betala inkomstskatt. I de fall en individ inte är skattskyldig i Sverige<sup>171</sup> så drabbas då i stället individens hemland.

Bygghandelskommissionen försökte utifrån Skatteverkets undersökning av skattefel inom byggsektorn dra vissa slutsatser.

Skatteverkets senaste undersökningar av svartarbetet publicerades 2020<sup>172</sup> och byggde på resultat av revisioner för inkomståren 2010 till 2016. Rapporten visar att svartarbetet i byggindustrin tillhör de mest omfattande och totalt beräknade Skatteverket skatteundandragandet inom byggindustrin till 17,6 miljarder kronor.

Svart arbetsinkomst, mdkr. Branschfördelning



Svart inkomst som andel av

deklarerad inkomst uppgick enligt rapporten inom byggindustrin till cirka 17 procent. Slutsatsen var att svartarbetet i byggsektorn ökat markant jämfört med motsvarande undersökning som publicerades 2006. Samtidigt utgör byggsektorn en allt större andel av de totala svarta inkomsterna, menade Skatteverket.

Men det skall framhållas att Skatteverkets beräkningsmetod underskattar skatteundandragandet inom vissa branscher, sannolikt även i byggsektorn.<sup>173</sup> Underlaget är skatterevisorer av företag inom byggsektorn. Endast ett fåtal företag revideras varje år, men resultatet av dessa revisioner, till exempel löner som betalats ut utan att beskattas, extrapoleras sedan för att avse hela branschen. Men just inom byggsektorn så förekom det under åren som undersökningen gjordes, utländska företag som inte var registrerade som skattskyldiga i Sverige. Dessa företag var inte ens kända av Skatteverket och de kom därför att i betydligt mindre utsträckning granskas av Skatteverket. Så skattefel i många av dessa företag ingår inte. Även svart arbete som säljs till privatpersoner ligger oftast utanför skattefelsberäkningarna. Exempel på detta är bygg- och renoveringsarbete som utförs för privatpersoner<sup>174</sup>. Även i andra branscher finns motsvarande problem.

<sup>169</sup> Exempel på arbetsbesparande anläggningsmaskiner är betongpumpar, liftar och rivningsmaskiner.

<sup>170</sup> [Diupintervjuer byggchefer Vad skaver?](#) Kristina Westermark, WSP Advisory

<sup>171</sup> Förenklad kan sägas att en person bosatt utanför Sverige har under de första 6, eller i vissa fall, 12 månader (tiden regleras i bilaterala dubbelbeskattningsavtal) skall betala skatt för inkomster i Sverige i sitt hemland enligt hemlandets regler och skattesatser. Därefter skall personen betala skatt i Sverige. Vilken skatt som skall erläggas regleras av särskilda regler. I många fall kan personen erlägga så kallad särskild inkomstskatt som är en 25% skatt på inkomster i Sverige för personer som är permanent bosatta i utlandet.

<sup>172</sup> Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner Skatteverkets rapport från 2020-02-06.

<sup>173</sup> Som kan ses i diagrammet så har Skatteverket detekterat ett stort skattefel i företag som man betecknar som verksamheter juridik och stödtjänster till företag. Detta handlar delvis om mycket små företag där privata utgifter redovisats i företagen, men också om en del stora finansiella verksamheter som redovisat på ett felaktigt sätt.

<sup>174</sup> ROT-avdraget sänktes 2016 från 50% till 30% av arbetskostnaden. Det innebär att det för vissa egenföretagare i byggbranschen kan det vara fördelaktigt att sälja en del av sina tjänster svart helt vid sidan av sitt företag. Att Skatteverket gör en skatterevison av företaget innebär inte nödvändigtvis att svartarbetet upptäcks.

Den illegala arbetskraftens arbete finns i mycket liten utsträckning med i Skatteverkets skatteföreläsningsrapport, helt enkelt för att betalningsströmmarna ofta inte kan upptäckas vid Skatteverkets revisioner av företag. Pengarna bokförs inte. Så uppgifter från Skatteverkets skatteföreläsningsrapporter underskattar problemen.

### 8.3.1.1. Inkomstbeskattning

Det är svårt att uppskatta hur stor andel av arbetskraften i olika branscher som arbetar svart. Det finns också blandningar mellan svart och vitt arbete.

Ett grundläggande problem som berörs i 0 är att uppbörds och kontrollsystem är nationella och fungerar dåligt för gränsöverskridande individer och företag. Individer kan helt enkelt "placera sig själva mellan stolarna". Detta sker i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Ofta är skatteundandragandet en förutsättning för att arbetstagaren från till exempel Litauen eller Slovakien skall acceptera lönevillkoren.

Det kan påpekas att reglerna för utländska företag 2021 ändrades så att utländska företag som är verksamma i Sverige i praktiken alltid behöver registrera sig hos Skatteverket<sup>175</sup>. Denna förändring som innebär att betalande företag behöver kontrollera om betalningsmottagaren för en tjänst utförd i Sverige är registrerad hos Skatteverket. Det borde leda till att de utländska företagen låter registrera sig hos Skatteverket vilket bör öka förutsättningarna för Skatteverket skall kunna kontrollera om företaget betalar in preliminärskatt alternativt SINK för sina anställda. Men det är finns tecken på att förändringen verka inte har slagit igenom fullt ut ännu. Svenska företag betalar ofta fakturor utan att kontrollera.

Men undandragande av inkomstskatt sker även i samarbete mellan arbetstagare och arbetsgivare i svenska företag. Det är vad man kan kallas gammaldags svartarbete. Anställda får extra betalt utanför företagets redovisning. Ibland kan det handla extrabetalningar, ibland även om personer som arbetar helt svart.

Bristen på kontanter gör dock detta svårare. Få företag har i dag anledning att hantera kontanter. Betalningar även från kunder som är privatpersoner görs elektroniskt. Bankerna kräver förklaringar till större uttag av kontanter. Det skapar i många branscher en brist på kontanter att kunna användas för svarta löner. I viss mån kan löner betalas med varor som köps in men sådana betalningar kräver mycket arbete och är svåra att göra i större skala. Att avlöna svart i större utsträckning svart kräver därför penningtvätt som kan vara kostsamt.

Det bör påpekas att flera internationella studier, bland annat en studie finansierad av IMF<sup>176</sup> från 2018 indikerar att Sverige har en liten informell sektor och svart arbete inte är vanligt. Sverige låg bra till och kan jämföras med nordiska länder och Schweiz och Österrike.

Men det oroande är att den ökande förekomsten av utländsk arbetskraft i Sverige ökar förekomsten av skatteundandragande.

### 8.3.1.2. Sociala avgifter

Som beskrivits i avsnitt 5.3.3.2. ovan så är undandragande av att betala social avgifter ett viktigt inslag i de arbetslivskriminella uppläggen för arbetskraft som inte bor i Sverige. Uppläggen bygger oftast på att de sociala avgifterna skall betalas i arbetstagarens hemland men att dessa betalningar helt eller delvis uteblir. När en individ har fått ett A1 intyg utfärdat av ett socialförsäkringsinstitut i ett annat land ger EU-rätten i praktiken Försäkringskassan mycket små möjligheter att kräva ut svenska sociala avgifter. Så i de allra flesta fall är det andra länders socialförsäkringssystem som berövas intäkter.

Om arbetstagaren efter något år lämnar Sverige så belastas inte de svenska socialförsäkringssystemen. Om däremot arbetstagaren stannar kvar i Sverige så får denne rätt till ett antal svenska socialförsäkringsförmåner till exempel pension<sup>177</sup>.

För personer bosatta i Sverige är debiteringen av sociala avgifter från arbetsgivaren baserat på den månatliga arbetsgivardeklarationen. Varje månad skall företagen betala in både preliminärskatter och arbetsgivaravgifter. Upplägg för att minska arbetsgivaravgifter för svenska arbetstagare handlar om att betala ut hela eller delar av lönen svart.

### 8.3.1.3. Företagsbeskattning och moms

Undandragande av företagsbeskattning och momsbetalningar<sup>178</sup> förekommer i flera branscher. Företaget kan

- betala falska fakturor som för pengar till ägaren till exempel via ett bolag i utlandet.
- betala ägarens privata kostnader.

När det gäller till exempel byggtjänster och städtjänster så är en annan metod att företaget töms på tillgångar och försätts i konkurs. Vinsten i företaget betalas ut genom penningtvättsupplägg så att den slutliga mottagaren inte kan spåras. Bolagets formella företrädare har varit målvakter och kontakter med uppdragsgivare och arbetstagare sköts ofta av en bulvan som inte har något juridiskt ansvar. Bokföring saknas eller är så inkomplett att det inte går att uppskatta hur stor vinsten varit. Oftast finns inga som helst tillgångar kvar i företaget. Även moms-medel och preliminärskatterna för de anställda förlorar.

<sup>175</sup> Förenklad kan man säga att reglerna innebär att utländska företag verksamma i Sverige som ej är registrerade hos Skatteverket eller har ett beslut om undantag från registrering, av andra företag och kommuner skall behandlas på samma sätt som svenska företag som inte är registrerade för F-skatt, det vill säga den som betalar för en tjänst har en skyldighet att betala in 30% av uppskattat värde för arbetet till Skatteverket.

<sup>176</sup> Leandro Medina; Friedrich Schneider IMF Working Papers "Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?" 2018

<sup>177</sup> Dock bör påpekas att en person som inte bött hela den yrkesverksamma tiden i Sverige inte får full garantipension utan endast i proportion till antalet arbetade år. Men individen kan ha rätt att få äldreförsörjningsstöd, vilket dock är inkomst- och förmögenhetsprövat. Äldreförsörjningsstödet finansieras inte genom sociala avgifter.

<sup>178</sup> Momsbedrägerier faller inte in inom definitionen för arbetslivskriminalitet. Oftast sker momsbedrägerier genom transaktioner mellan bolag utan verklig verksamhet. Men som ett led i upplägg kan ingå att inte göra korrekta inbetalningar av moms.

#### 8.3.1.4. Ersättningar från välfärdssystem och lönegarantisystemet.

Vissa upplägg bygger på att utnyttja ersättning och bidrag utifrån falska uppgifter eller tillrättalagda förhållanden. Exempel kan vara ersättning från Arbetsförmedlingen eller planerade konkurser där upplägget bygger på att staten betalar utestående löner genom lönegarantisystemet.

#### 8.3.1.5. Konkurser och lönegaranti

Företagskonkurser är ett naturligt inslag i en marknadsekonomi. En del företag slåss ut av konkurrens och oförutsedda omständigheter.

Men konkurser kan missbrukas på sätt som innebär att olika fordringsägare luras och att en eller flera egentliga huvudmän gynnas. Det kan förekomma oredlighet mot borgenärer, otillbörligt gynnande av borgenärer, lönegarantibedrägeri, brott mot målvaktsparagrafen i aktiebolagslagen eller något annat som gör att borgenärerna eller skattebetalarna tvingas bära stora kostnader. Kriminalitet i samband med konkurser har förekommit under många decennier och drabbar såväl arbetstagare som konkurrerande företag. Företag skapas i syfte att senare sättas i konkurs. Tillgångarna i företaget flyttas och konkursboet består i stort sett bara av skulder. En ohederlig företagare kan skaffa sig konkurrensfördelar genom att kontrollera ett eller flera bolag som nyttjas som underentreprenörer men som sätts i konkurs, varvid en del av företagarens kostnader får bäras av fordringsägare och staten.

Omfattningen av konkurser som är ett led i kriminella upplägg är svåra att uppskatta. Konkurser är särskilt vanliga just i byggbranschen. En del går under radarn, men i Stockholmsområdet räknade Byggnads Stockholm-Gotland år 2020 med ett 100-tal konkurser under ett normalt år där det finns anledning att misstänka att konkursen är direkt kopplad till brottslighet.

Byggmarknadskommissionen tittade på Konkurser i byggsektorn och konstaterade att 2010 till 2019 inträffade det 9250 konkurser av aktiebolag som räknas till byggsektorn, således mer än 900 per år. Men konkurser i större bolag med mer än 50 anställda var mycket ovanligt, endast i genomsnitt 5 per år.<sup>179</sup>

I andra branscher är det ofta mindre intressant att sätta företagen i konkurs för att ta ut vinstmedel. Där kan andra metoder vara mera användbara som till exempel falska fakturor.<sup>180</sup> Den typen av upplägg kan dock sägas ligga delvis utanför begreppet arbetslivskriminalitet.<sup>181</sup>

Kopplat till konkurser är bedrägerier mot det statliga lönegarantisystemet som är avsett att ge ett skydd för arbetstagare som riskerar att förlora sina inestående löner och lagstadgad uppsägningslön när arbetsgivaren går i konkurs. En arbetstagare kan maximalt erhålla cirka 210 000 kr vid en konkurs. Staten har regressrätt mot konkursboet och lönegarantisystemet brukar inte räknas som en del av välfärdssystemen.

Vid konkurser som syftar till att tillskansa sig medel från lönegarantisystemet kan det finnas flera upplägg.

- Falsa anställda. Ett antal personer som inte utfört arbetsuppgifter för företaget läggs in i lönelistorna. Individuella anställningsavtal kan förfalskas.
- Höjda löner. Anställda ges en avsevärd lönehöjning strax före konkursen.
- Falsa uppgifter om ersättningar, traktamenten och liknande.

Planerade kriminella konkurser och bedrägerier mot lönegarantisystemet är exempel på hur kriminella upplägg snedvrider konkurrensen.

Trots att problemen med falska lönefordringar vid lönegaranti varit uppenbara under flera decennier så har det varit svårt att förhindra dessa bedrägerier. Det är inte sällan samma personer som är inblandade. Kontrollen har skärpts både från konkursförvaltare (advokater), från Tillsynsmyndigheten vid Kronofogden och hos länsstyrelserna.

Under 2022 gjorde Riksrevisionen en granskning<sup>182</sup> av systemet med lönegarantier och konstaterade att

*”Det finns flera brister i lönegarantisystemet som bidrar till att missbruk är möjligt. Bristerna handlar bland annat om att konkursförvaltare och rekonstruktörer fattar beslut om lönegaranti på otillräckliga underlag, att myndigheterna saknar effektiva kontrollverktyg, och att processen för återkrav av felaktiga utbetalningar är krånglig. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna väsentligen har gjort adekvata insatser utifrån sina respektive roller i systemet. Bristerna beror framför allt på att regeringen inte har utformat och styrt systemet för lönegarantin på ett ändamålsenligt sätt.”*

Statens förluster beräknade Riksrevisionen till 150–200 miljoner kr per år.

<sup>179</sup> [Kriminalitet vid konkurser - Snedvriden konkurrens och lurade skattebetalare](#). En rapport till byggmarknadskommissionen, 2020-11-06 BMK 2020:2

<sup>180</sup> I restaurangbranschen finns en vandelsprövning för att en restaurang skall få utskänkningstillstånd för alkohol. Den processen tar tid och misstänkta ägarbyten kan leda till att utskänkningstillståndet dras in. Därför är det numera ovanligt med upplägg som medvetet sätter företaget i konkurs. Däremot förekommer givetvis genuina konkurser. Övergången till kontantlös betalning har dessutom gjort det svårt att lägga en del av försäljningen utanför redovisningen. Men med hjälp av falska faktorer kan kostnaderna ökas och vinsten minska.

<sup>181</sup> Ett möjligt upplägg är att till exempel en restaurang anlitar ett bemanningsföretag för diskning och städning. Företaget debiterar en kostnad som motsvarar löner enligt kollektivavtal, men avlönar prekär arbetskraft betydligt lägre. Ägaren till restaurangen får del av vinsten i bemanningsföretaget, kanske genom en betald utlandsresa. Bemanningföretaget kan vara kortlivat, tömmas på pengar, inklusive moms, arbetsgivaravgifter och preliminärskatter. En målvakt får bära ansvaret, medan den verkliga huvudmannen startar en ny verksamhet med samma kunder och ofta samma arbetskraft. På så sätt kan staten luras på skatter.

<sup>182</sup> [Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete \(RIR 2022:4\)](#)

### 8.3.1.6. Arbetslivskriminalitet och välfärdsbrott.

De flesta välfärdsbrotten ligger utanför begreppet arbetslivskriminalitet men det finns några upplägg som faller in.

#### *Arbetslöshetsförsäkring*

Det gäller till exempel systematiska missbruk av arbetslöshetsförsäkringen. Det kan handla om individer som har ersättning från en a-kassa men samtidigt arbetar. Arbetsgivaren är medveten om detta och medverkar till att dölja bedrägeriet genom att lämna felaktiga uppgifter. Ofta handlar det om att den anställde utför arbetsuppgifter även när hen uppbär a-kasseersättning<sup>183</sup>. Dessa upplägg har använts under decennier. De senaste beräkningar från ESV<sup>184</sup> visar på felaktigheter mellan cirka 380 och 770 miljoner kr 2021. Man kan dock utgå från att endast en mindre del av dessa utbetalningsfel är resultatet av arbetslivskriminella upplägg. I många fall är det individen som agerar på egen hand.

#### *Sjukpenning*

Motsvarande upplägg finns för ersättning vid sjukskrivning, inte minst deltidssjukskrivning. Det finns inte beräkningar specifikt på felaktiga utbetalning som orsakas av samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Man kan dock anta att det är liten del av de felaktiga utbetalningarna inom sjukpenningssystemet.

#### *Lönebidrag*

Andra välfärdsbrott bygger på att arbetsgivare och arbetstagare agerar tillsammans. Det gäller till exempel lönebidrag. Arbetsförmedlingen beräknar att mellan 930 och 1750 miljoner kronor var felaktiga utbetalningar. En del av dessa felaktigheter är inte brottsliga upplägg utan fel hos Arbetsförmedlingen eller företag. Men en betydande del är bedrägerier. Det kan bygga på falska intyg om funktionshinder, eller att personen har betydligt bättre arbetsförmåga än angivet. Om personen är i prekär situation i förhållande till arbetsgivaren så kan lönebidraget helt enkelt bli en inkomst för företaget. Ett annat upplägg kan vara ett personen med lönebidrag inte alls arbetar vid företaget utan delar bidraget med företagaren. Det finns även upplägg där personer anställs för att kunna kvalificera till sjukpenning. Det kräver samverkan även med läkare.

#### *Nystartsjobb, Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning*

Den stora målgruppen för dessa stödformer är relativt nyanlända immigranter. De tillhör ofta det så kallade prekarieriet och det finns anledning att tro att det föreligger stora risker för att de utnyttjas i arbetslivskriminella upplägg. Arbetsförmedlingen har beräknat felaktiga utbetalning som orsakas av felaktiga uppgifter beträffande Nystartsjobb till 200–300 miljoner kr per år. För aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning ligger beräkningen på 360 miljoner kr men beräkningarna underskattar problemen.<sup>185</sup>

### 8.4. Undandragande av avtalsbundna avgifter.

Det svenska trygghetssystemet består av ett statligt socialförsäkringssystem men också att kollektivavtalsreglerade försäkringar och pensioner. I alla kollektivavtal ingår numera premiebetalningar till avtalspensioner. Det finns också några försäkringar som är inkluderade i alla kollektivavtal. Totalt uppgår premierna till 4,7 % av lönen.

I vissa branscher så tecknar ohederliga företag kollektivavtal, oftast hängavtal, för att kunna visa upp en vit fasad, även om företaget inte har för avsikt att betala löner enligt avtalet.

Men det innebär att dessa företag varje månad skall betala in avgifter till Fora<sup>186</sup>. Utländska arbetstagare som arbetat i Sverige under en tid har rätt till framtida tjänstepension.

Men ohederliga företag utnyttjar svagheter i Foras uppördssystem. Ansvar Säkerhet upptäcker ofta att företagen betalat in premier för alltför låga lönesummor<sup>187</sup>. Därtill utnyttjar företagen vissa regler för utländska företag som bara är verksamma en kortare tid i Sverige för att få Fora att betala tillbaka premier.

Att inte betala korrekta premier till Fora bidrar givetvis också till en snedvriden konkurrens mellan hederliga och ohederliga företag.

### 8.5. Parallella samhällen och strukturer

En mycket relevant fråga är om förekomsten av många 10 000 tals, kanske mycket mer än 100 000 ej registrerade och ej skattebetalande individer som arbetar i Sverige leder till ett parallellsamhälle som skapar stora problem och kostnader för offentlig sektor i längden. Man kan kalla detta destruktiva effekter av arbetslivskriminaliteten.

#### 8.5.1. Undanträngning

Alla partier och debattörer är nu överens om att Sverige har ett stort integrationsproblem.

Begreppet parallellsamhälle används ibland för att beskriva bristande integration av immigranter. Att det finns individer och familjer, företrädesvis bosatta i socio-ekonomiskt och ofta även kriminologiskt, särskilt utsatta bostadsområden som står vid sidan av den svenska arbetsmarknaden. En nödvändig men icke tillräcklig faktor för integration är förvärvsarbete. Arbetslösheten bland personer som immigrerat till Sverige är betydligt högre än för infödda svenskar.

<sup>183</sup> Det typen av upplägg har även avslöjats inom ideella organisationer som föreningar och religiösa samfund, liksom hos till exempel kulturföretag.

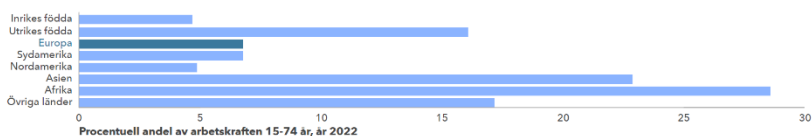
<sup>184</sup> Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ESV 2023:22

<sup>185</sup> Fel orsakade av den sökande, främst arbete samtidigt som ersättning, som registreras hos Försäkringskassan inte har skattats.

<sup>186</sup> Fora är serviceföretag som ägs av Svenskt Näringsliv och LO som fakturerar, beräknar, hanterar, och överför alla tjänstepensions- och försäkringspremier.

<sup>187</sup> Från 1 januari 2024 kommer Fora att kräva inrapportering av utbetalda löner varje månad och kommer att fakturera premier månadsvis.

## Arbetslöshet, inrikes och utrikes födda



Källa: SCB

ekonomifakta

Det gäller både för män och kvinnor. När det gäller sysselsatta är skillnaden mellan inrikes och utrikes födda kvinnor påtaglig. Enligt AKU så låg sysselsättningsgraden för utrikes födda kvinnor på 70% och för inrikes födda kvinnor på 85%. Men sannolikt överskattar dessa det verkliga deltagandet i arbetslivet för utlandsfödda.<sup>188</sup>

Undersökningar som mäter hur mycket individer tjänar, det vill säga ger ett mått på självförsörjning, visar på stora skillnader. Statistiken<sup>189</sup> är från 2016 och visar då förbättringar jämfört med 2005.

Andelen sysselsatta, med inkomster och självförsörjning utvalda år, i procent och antal

Grupp	År	Sysselsatt	Meningsfull inkomst	Självförsörjande	Totalt antal individer
Norden	1990	89	75	52	4 686 293
Norden	2005	87	75	64	4 751 009
Norden	2016	89	81	73	4 650 073
Afrika	1990	75	47	25	21 055
Afrika	2005	59	42	31	56 064
Afrika	2016	63	49	38	143 163
Syd-Centralasien	1990	67	33	16	35 818
Syd-Centralasien	2005	65	45	35	77 597
Syd-Centralasien	2016	71	60	51	136 166
Mellanöstern	1990	61	35	19	43 972
Mellanöstern	2005	53	37	27	122 906
Mellanöstern	2016	56	45	36	295 369
Syd-Centralamerika	1990	81	53	27	29 081
Syd-Centralamerika	2005	74	55	42	53 286
Syd-Centralamerika	2016	81	70	59	68 581
Södra Europa & Balkan	1990	72	52	35	62 595
Södra Europa & Balkan	2005	66	52	42	128 475
Södra Europa & Balkan	2016	77	68	59	168 553
Alla andra, utom Norden	1990	78	60	40	144 194
Alla andra, utom Norden	2005	69	54	44	207 279
Alla andra, utom Norden	2016	76	65	55	360 432

Detta material inkluderar individer 20–65 år och täcker perioden 1990–2016. Meningsfull inkomst är satt till två prisbasbelopp och självförsörjning till fyra prisbasbelopp. För samtliga år se bilaga 2.

Förekomsten av arbetslivskriminella upplägg som bygger på att illegal arbetskraft får arbete i Sverige, liksom upplägg där individer som är bosatta utomlands arbetar svart, det rycker undan efterfrågan på lågt kvalificerad arbetskraft som bor i Sverige. Det sker helt enkelt en undanträngning av personer som är marginaliserade i Sverige.

Ansvar Säkerhet har information om att illegal arbetskraft som arbetar med enkla arbetsuppgifter inom byggsektorn i Stockholm kan få svart betalning på 40–50 kr i timmen<sup>190</sup>. Den avtalsenliga lönen ligger på över 200 kr/timmen + sociala avgifter och avtalsbundna avgifter! Det är således mycket ekonomiskt fördelaktigt för en ohederlig företagare att anställa illegal arbetskraft jämfört med att anställa arbetslösa individer som saknar kompetens för arbetet.

Undanträngningen blir särskilt intressant i den del av städbranschen som säljer RUT-tjänster. Ersättningen som betalas till illegal arbetskraft förefaller ligga på samma nivå som inom byggsektorn.<sup>191</sup> Det är inte sannolikt att det finns några påtagliga skillnader i arbetsproduktivitet mellan illegal arbetskraft och arbetstagare som rekryteras bland immigranter med svaga eller obefintliga kunskaper i svenska.

<sup>188</sup> Siffran för arbetslöshet och för sysselsättningsgrad är hämtade från Arbetskraftsundersökningen (AKU). Undersökningarna har genomförts regelbundet i Sverige sedan 1959, med syftet att beskriva utvecklingen på arbetsmarknaden. Men eftersom det är en intervjuundersökning har svarsfrekvensen under senare år sjunkit. AKU anses överdriva sysselsättningsgraden hos marginaliserade delar av befolkningen. Andra undersökningar som mäter hur mycket individer tjänar det vill säga ger ett mått på självförsörjning visar mycket större skillnader

<sup>189</sup> När blir utrikes födda självförsörjande? Johan Eklund Johan P. Larsson, Entreprenörskapsforum 2020

<sup>190</sup> Det tillkommer dock en del transaktionskostnader för arbetsgivaren för att kunna klara av att dölja upplägget, till exempel att skaffa fram kontanter.

<sup>191</sup> Notabelt är att inom städsektorn så förekommer inte sällan arbetskraft från Sydostasien och Sydamerika. De reser oftast in genom turistvisum till ett annat EU-land och åker sedan vidare till Sverige.

RUT-avdraget motiverades just med att det skulle hjälpa immigranter att komma in på arbetsmarknaden. I stället så kan städbolag rekrytera personer som saknar rätt att arbeta i Sverige och likväl få del av ett skatteavdrag. Man kan beskriva det som att undanträngningen dessutom erhåller en skattesubvention.

Intresset att rekrytera okvalificerad arbetskraft med dåliga språkkunskaper till avtalsenliga löner sjunker givetvis om det är förhållandevis lätt att i stället till exempel anlita en underentreprenör som arbetar med illegal arbetskraft. Därtill kommer att den illegala immigranten är helt utlämnad till arbetsgivaren medan den som bor i Sverige kan falla tillbaka på offentliga skyddsnet som försörjningsstöd.

### **8.5.2. Från illegal arbetskraft till immigrant.**

Vi tror oss veta att de flesta som kommer till Sverige för att arbeta på till exempel byggen eller inom jordbruket, initialt har ambitionen att återvända till hemlandet. Samtidigt så har man i Sverige goda förutsättningar att leva ett liv utanför myndigheternas kontroll, på samma sätt som alla asylsökande som inte vill lämna landet efter en avslagen asylansökan har möjlighet att leva utan att finnas i register eller att betala skatt. Individuer som vistas i Sverige kan dessutom få del av delar av det svenska välfärdssystemet såsom sjukvård, tandvård och skolundervisning till barn. Att bli kvar i Sverige under en längre tid kan därför framstå som ett rimligt val.

Gränspoliserna känner till personer som befunnit sig illegalt i Sverige under mer än ett decennium och anpassat sig till detta liv. Många försöker givetvis tjäna ihop till sitt levebröd inom ramen för enbart arbetslivskriminalitet. Men att 10 000-tals individer lever i Sverige utan "finnas" skapar betydande risker för kriminalitet och svarta marknader inte bara för arbetskraft. En del av de som söker sig till ett annat land för att arbeta vill av olika skäl hålla sig undan från det egna landets myndigheter.

Inflödet av arbetskraft utanför EU förefaller åter öka.

Parallelsamhällen är inte självständiga, utan efter en tid, så kommer individerna att komma in i kommunala (skola, barnomsorg, försörjningsstöd), regionala (sjukvård) och så småningom, till exempel efter upprepade avslagna asylansökningar men med verkställighetshinder för utvisning så kan individer få tillfälliga uppehållstillstånd och då även tillgång till de statliga trygghetssystemen (arbetsmarknadsåtgärder, bostadsbidrag, äldreförsörjningsstöd.).

Risken är att Sverige bygger upp en population som först i lite högre ålder kommer in som folkbokförd och skatteskyldiga individer. Men också med rätt till olika sociala förmåner som försörjningsstöd och äldreförsörjningsstöd. Detta kan beskrivas som en pensionskulda som i dag inte syns.

## 9. Varför är det svårt att motarbeta arbetslivskriminalitet?

### 9.1. En 85 årig svensk modell!

I Sverige finns en bred uppslutning kring den svenska arbetsmarknadsmodellen som tjänat Sverige och svenskarna bra under 85 år!<sup>192</sup> Tanken bakom denna, den så kallade *svenska modellen*<sup>193</sup>, har varit att fackliga organisationer skall tillse att löner och andra arbetsvillkor är acceptabla. Det skall ske genom att de fackliga organisationerna kräver att företag tecknar kollektivavtal. Kollektivavtalsbundna arbetsvillkor blev normen på den svenska arbetsmarknaden redan under 1930-talet.

Men modellen är inte anpassad till förekomsten av arbetskraft som rör sig över nationsgränser. Modellens mekanismer baseras på en inbördes, helt frivillig, men omfattande solidaritet och samhörighet både hos arbetstagare (fackförbund) och arbetsgivare (branschförbund). När denna samhörighet i vissa branscher inte längre föreligger uppstår ett vacuum. Detta utnyttjas av oseriösa aktörer, både svenska och utländska. Det finns små möjligheter att i Sverige hantera missförhållanden inom arbetslivet om företag och även arbetstagare väljer att arbeta helt utanför de institutionella formerna som ges av den svenska modellen.

Grundläggande i den svenska modellen är att statens organ i låg utsträckning skall reglera och kontrollera förhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det finns förvisso undantag; som den lagreglerade arbetstidsregleringen, semesterlagstiftningen liksom Lagen om Anställningstrygghet (LAS). Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över hur företag tillämpar arbetstidslagstiftningen. LAS ger en rättslig grund även för enskilda arbetstagare men det finns ingen myndighetstillsyn beträffande anställningstrygghet.

Avseende löner, försäkringar och tjänstepensioner finns ingen offentlig reglering och inte heller finns det någon tillsyn eller kontroll. Att betala ut lön som strider mot ingångna avtal eller till och med kräva att del av lönen skall betalas tillbaka utgör i sig ingen lagöverträdelse i Sverige. Det är en avtalsrättslig fråga som kan leda till rättsliga tvister i arbetsdomstol eller allmän domstol, men utöver att tillhandahålla domstolar står statens organ utanför. Detta skiljer sig från alla undra EU-länder utom Danmark. I alla de andra länder finns en större eller mindre roll för staten att garantera vissa arbetsvillkor för alla arbetstagare.

#### 9.1.1. Den Svenska modellens begränsningar

Den *svenska modellen* bygger på en tilltro till arbetsmarknadens parter som förväntas agera så att uppenbart dåliga arbetsförhållanden inte skall kunna förekomma. I verkligheten finns det betydande problem. Men fortfarande är arbetsrättsliga avtal och branschspecifika åtgärder givetvis viktiga i kampen mot arbetslivskriminalitet. Men de är inte tillräckliga!

Problemen på den svenska arbetsmarknaden gäller inte väletablerade företag i Sverige som är anslutna till en arbetsgivarorganisation och vars arbetskraft är bosatta i Sverige och förekommande fall väl integrerade i svensk samhället. Då fungerar den svenska modellen med partsförhållanden för det mesta smidigt och med mycket begränsade konflikter. Arbetsvillkoren överensstämmer i allt väsentligt med kollektivavtalen.

Men bilden är helt annorlunda i andra företag som står vid sidan av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Som förklarats i avsnitt **Fel! Hittar inte referenskälla.. och Fel! Hittar inte referenskälla.** så handlar arbetslivskriminella upplägg nästan alltid om utländsk arbetskraft eller immigranter som inte är integrerade i det svenska samhället.

Företag kan helt lagligt verka utan några avtal.<sup>194</sup> En del företag utan kollektivavtal erbjuder arbetsvillkor som är jämförbara med kollektivavtal, andra kan däremot utnyttja möjligheterna att ha sämre villkor. Företag utan kollektivavtal är oftast mindre företag eller företag med högt avlönade anställda där arbetsvillkoren är goda.

Men det finns ett mellansteg, företag som har skrivit under ett kollektivavtal, i form av så kallade hängavtal, även för företag som arbetar med ohederliga upplägg. Hängavtal tecknas mellan en facklig avtalstecknaden organisation och ett företag och innebär att företaget lovar att följa kollektivavtalet.

Inom byggsektorn är det vanliga förfarandet att utländska företag som utstationerar arbetstagare till Sverige, liksom svenska företag som baseras på att de använder utländsk arbetskraft, tecknar kollektivavtal. Företagen ansöker mycket sällan om medlemskap i en arbetsgivarorganisation utan tecknar ett så kallat hängavtal med en facklig organisation. Men den fackliga organisationen har inte några medlemmar som arbetar för företaget. Företaget skall enligt kollektivavtalet betala avtalsenliga löner till samtliga anställda (med arbetsuppgifter som omfattas av kollektivavtalet) oavsett om arbetstagarna är medlemmar i den fackliga organisationen eller ej. Men den enskilde arbetstagaren har enbart rätt att kräva löner enligt kollektivavtalet i de fall arbetstagaren är utstationerad. Den rätten har i andra fall endast den fackliga organisationen och principiellt så hjälper inte svenska fackförbund icke medlemmar. Däremot kan företag bli skadeståndsskyldiga i förhållande till den fackliga organisationen om företaget betalar ut löner som understiger avtalet.

Detta system är dock i stor utsträckning en illusion. Många företag tecknar hängavtal men utan ambition att följa avtalet. Att kunna visa upp ett påtecknat kollektivavtal bidrar till att sprida en illusorisk bild av att företaget är "vitt". I själva verket betalar

<sup>192</sup> Saltjöbadsavtalet slöts mellan LO och Svenska Arbetsgivarförbundet (SAF) 1938.

<sup>193</sup> Den "Svenska modellen" har stora likheter med den *danska modellen*. I båda länderna finns det dock vissa undantag, såsom statlig reglering av semester som i båda länderna infördes 1938 och arbetstidslagstiftning som i grunden är ännu äldre.

<sup>194</sup> Under hösten 2023 inleddes en konflikt mellan ett svenskt fackförbund, Metall, och ett stort internationellt företag, Tesla. Olika andra fackförbund vidtog omfattande stridsåtgärder, så kallade sympatiåtgärder, i syfte att förmå företaget att teckna kollektivavtal. Sådana konflikter är emellertid extremt ovanliga i Sverige.



företagen oftast påtagligt lägre löner. Detta bekräftas av de undersökningar som genomförts både av Byggnadsmarknadskommisionen och Ansvar Säkerhet.<sup>195</sup>

Svenska fackförbund saknar nästan genomgående medlemmar bland utländska arbetstagare som inte är bosatta i Sverige. Fackförbund har genom hängavtalen rätten att begära ut uppgifter från företag, men dessa möjligheter utnyttjas sällan. I hängavtalet avseende Byggnads kollektivavtal anges till exempel att företag skall redovisa utbetalade löner månatligen till Byggnads. Men uppgifterna som lämnas kan enkelt manipuleras.

Svenska fackförbund i branscher med stor andel utländska arbetstagare som inte är bosatta i Sverige genomför få kontroller. Även om ett fackförbund upptäcker avtalsbrott så är det en långsam juridisk process att kräva ut ett arbetsrättsligt skadestånd av företaget. Inte sällan avvecklas företaget under processens gång och ett nytt företag med samma huvudmän, företrädare och oftast även samma arbetstagare uppstår.

Fackförbundens kontrollverksamhet finansieras i hög utsträckning just genom intäkter till fackförbunden i form av skadestånd. Eftersom små företag, i synnerhet utländska, sällan betalar några skadestånd så saknas både ekonomiska incitament och personella resurser att söka finna företag som bryter mot hängavtalen.

Detta gäller byggsektorn, men även andra branscher som till exempel skogs- och jordbrukstjänster.<sup>196</sup> Även i städbranschen förekommer det personal som enbart tillfälligt arbetar i Sverige, men däremot mycket sällan utstationering.

**Den Svenska Modellen med fungerar inte inom delar av den svenska arbetsmarknaden. Därmed kan oseriösa företag bryta mot avtal utan några påtagliga risker för påföljder eller konsekvenser.**

### 9.1.2. Utstationering och den Svenska Modellen

EU reglerar delar av arbetsmarknaden. Detta har sin grund i EU-fördragens mål om en gemensam inre marknad. EU:s lagstiftningssystem och EU-domstolen har under decennierna lopp infört en rad regler inom arbetsmarknadsområdet som är bindande för medlemsstaterna, som till arbetstidsregleringsbestämmelser.

Utstationeringsdirektivet tillkom för att lösa en konflikt över hur företag från de nya medlemsstaterna i östra Europa skulle kunna utöva tillfälliga uppdrag i de västeuropeiska länderna.

Sverige och Danmark har implementerat utstationeringsdirektivet genom att hänvisa till de fackliga organisationerna och kollektivavtal. Andra EU-länder har valt att lagstifta om allmängiltigförklarade kollektivavtal eller minimilöner.

I Sverige finns ingen offentligt reglerad minimilön och ingen skyldighet för ett företag att teckna eller följa ett kollektivavtal. Detta anses vara bärande principer bakom den Svenska Modellen.

När EU:s utstationeringsdirektiv implementerades i svensk lagsstiftning 1999 så var det just de fackliga organisationerna som förväntades tillse att principen bakom utstationeringsdirektivet – att utstationerade arbetstagare skulle erhålla lön och vissa andra arbetsvillkor i paritet med de villkor som annars gällde i värdlandet, d.v.s. Sverige, kunde uppfyllas. Tanken är att fackförbund genom hot om blockad eller strejk, inklusive sympatiåtgärder från andra fackförbund, skall kunna förmå utländska företag med utstationerad arbetskraft att teckna kollektivavtal med en svensk facklig organisation. För att underlätta för de fackliga organisationerna att veta var utländska företag har utstationerad personal i Sverige inrättades ett utstationeringsregister som drivs av Arbetsmiljöverket.

Kollektivavtal för utstationerad arbetskraft är giltiga för alla arbetstagare till skillnad från vanliga kollektivavtal som bara gäller för den fackliga organisationens medlemmar.

När en arbetstagare är registrerad i utstationeringsregistret så kan fackliga organisationer genom stridsåtgärder endast kräva avtal beträffande lön, ersättning för utgifter för resa, kost och logi, villkor om inkvartering samt minimivillkor för semester och föräldraledighet. Det betyder att ett utländskt företag med utstationerad arbetskraft inte kan tvingas teckna ett fullständigt kollektivavtal. Däremot är det inget hinder att företaget frivilligt tecknar ett sådant avtal.

De flesta utstationerade arbetstagarna arbetar med bygg- och anläggningsarbete<sup>197</sup>. Många företag med utstationerad arbetskraft väljer att teckna ett vanligt kollektivavtal med Byggnads eller SEKO<sup>198</sup>. Men erfarenheten är att dessa avtal i stor utsträckning ignoreras.<sup>199</sup>

**Systemet med att fackförbunden, inte svenska stats organ skall slå vakt om att principerna bakom utstationeringsdirektivet verkligen tillämpas för utstationerad arbetskraft har visat sig vara svagt!**

<sup>195</sup> En del utländska företag redovisar helt öppet i sin årsredovisning uppgifter som gör att det går att räkna ut att deras anställda i Sverige inte avlönats med löner som överensstämmer med svenska lönenivåer. Detta har visats både i de studier som byggnadsmarknadskommisionen lät göra och i de bakgrundkontroller av företag som Ansvar Säkerhet utfört under 2022 och 2023.

<sup>196</sup> I den branschen förekommer det inte sällan att bara en eller två personer arbetar på ett arbetsställe, t. ex en lantgård. Företagen som tillhandahåller tjänster kan ofta liknas vid bemanningsföretag som tillhandahåller arbetskraft som lantbrukaren sedan själv arbetsleder. Men det förekommer också utländska företag som åtar sig specifika uppgifter under en begränsad tid, till exempel rensning av dränering eller rengöring av djurstallar.

<sup>197</sup> Enligt Arbetsmiljöverkets beräkningar var cirka 30 800 individer utstationerade till Sverige för att utföra bygg- och anläggningsarbete av olika slag. Det var cirka 47 % av samtliga utstationerade. (*Arbetsmiljöverkets rapport 2023:1 Helårsrapport 2022 - Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige*)

<sup>198</sup> SEKO organiserar arbetare som arbetar med anläggningsarbeten som vägar, järnvägar, kraftledningar och landningsbanor.

<sup>199</sup> Det stod en stor strid om fackförbundens möjlighet att vidta stridsåtgärder för att teckna kollektivavtal på 1990-talet och Byggnads och Elektrikerna dömdes efter ett utlåtande från EU-domstolen att betala skadestånd efter att de ställt för långtgående krav som var diskriminerande mot det utländska bolaget. Lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare har sedan ändrats flera gånger. Trots att stridsåtgärder är tillåtna används dessa nästan aldrig för att förmå företag att teckna avtal. Trots att brott mot tecknade kollektivavtal är vanliga så leder det sällan till arbetsrättsliga tvister mellan fackförbunden och företagen.

## 9.2. Svensk tillit till och från myndigheter

Det svenska samhället har under lång tid präglats av tillit. Men i myndigheternas kontakter med medborgarna fanns likväl fram till för några decennier sedan en viss kontrollkultur. Denna kom successivt att monteras ned för att skapa smidigare och enklare sätt för företag och individer att kommunicera med myndigheter. Under senare decennier har denna brist på kontrollfunktioner kunnat utnyttjas till exempel för arbetslivskriminella upplägg.

Svensk förvaltning är oftast mycket lättillgänglig och under de senaste decennierna har i stort sett alla myndigheter arbetat med att förbättra service till medborgare och företag. Problemet är att, dessa i sig positiva åtgärder, samtidigt gjort offentliga myndigheter mera sårbara för olika brottsliga upplägg.

### 9.2.1. Kontroller som ett tag försvann återuppbyggs nu

Under tiden kring millennieskiftet drog olika myndigheter som Arbetsmiljöverket, Tullverket, Skatteverket och senare även Gränspoliserna ner på verkliga fysiska kontroller. Det fanns en föreställning om att kontrollverksamheten var ineffektiv och dessutom störande för företagens verksamhet. Tanken var att företag gärna ville upprätthålla lagar och regler själva.

Tullverket började se sig som en servicemyndighet. Man lät företagen själva deklarerar uppgifter så att tullar och avgifter kunde erläggas på ett smidigt sätt, samtidigt som tullens personalresurser kunde koncentreras på att förhindra smuggling av narkotika.

Skatteverket följde efter och tog fram användarvänliga rutiner för individer och företag.

Arbetsmiljöverket ändrade metoder och betonade myndighetens roll att hjälpa företagets eget arbetsmiljöarbete samtidigt som myndigheten vidgade sitt perspektiv och beaktade även personalens psykiska problem och samarbetsklimatet på arbetsplatserna som en arbetsmiljöfråga där Arbetsmiljöverket kunde göra utredningar. De oannonserade inspektionerna minskade och sammanträdena ökade.

Gränspoliserna kritiserades i början av 10-talet av politiker för REVA-insatsen<sup>200</sup> mot illegal immigration, vilket ledde till att insatsen avslutades 2014 och Gränspolisens kontroller av illegala migranter inne i Sverige minskade påtagligt.

Lagstiftningen gav i många fall myndigheterna svaga befogenheter och påföljderna för företag och företagsledare som brutit mot lagar var och är fortfarande milda.

Konsekvensen av detta var att under 00- och 10 talet kunde arbetslivskriminella upplägg introduceras och etableras i stor skala utan att nämnvärt störas av myndigheter. Egenkontroll fungerar inte som tillsynsметод när företag själva har som affärsidé att bryta mot regler!

Under de senaste åren har det skett en förändring<sup>201</sup> både inom myndigheter och bland politiska beslutsfattare. Men samarbetet mellan myndigheter hämmas fortfarande av sekretessregler.

Det innefattar

- Lagar som kräver ökad dokumentation
- Samarbete mellan olika delar av myndigheter och mellan myndigheter.
- Mer arbetsplatskontroller

Etablering av A-krimcenter är tecken på hur regeringar nu prioriterar ökade kontrollinsatserna. Men dessa nya kontrollambitioner hämmas av regelverk beträffande sekretess och bristen på bra samarbete med ett antal EU-länder. Verksamheten måste under ett antal år framöver tillföras ytterligare budgetmedel för att kunna utvecklas.

Åratal av eftersatta kontroller har skapat en flora av arbetslivskriminella operatörer inom näringslivet som inte kan oskadliggöras i en handvändning.

**Svenska företag skall kunna känna tillit till statliga organ – därför är det viktigt att myndighetsinsatserna avser att stoppa allvarliga överträdelser. Myndigheter skall visa respekt för företag, men inte naivt lita på lämnade uppgifter utan genomföra verkliga kontroller.**

### 9.2.2. Mycket enkelt att "starta" företag eller ta över företag.

I Sverige är det mycket enkelt och billigt att starta ett företag. Det krävs i realiteten bara ett bank-id. Det är även mycket enkelt att köpa ett tidigare verksamt företag enbart för att få ett organisationsnummer som betalt skatt.

Ambitionen från politiker har varit att det skall vara enkelt att vara egen företagare. Det är en god men samtidigt naiv ambition. Även med förenklade regler och rutiner är det inte helt enkelt att driva ett företag och göra rätt. Men det verkliga problemet är att det är lätt att driva ett företag genom att medvetet göra fel för att öka vinsten.

Nu har problem med brottslig verksamhet förklädd till bolag fått uppmärksamhet och politiskt intresse för att minska problemen.<sup>202</sup>

<sup>200</sup> Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete (REVA) var ett samarbetsprojekt mellan Polisen, Kriminalvården och Migrationsverket med syfte att öka effektiviteten i verkställighetsarbetet, det vill säga verkställda utvisningar av personer som varaktigt vistas i Sverige utan tillstånd.

<sup>201</sup> På skatteområdet skedde förändringen tidigast, till exempel i form av krav på personalliggare, kassaregister, månatlig arbetsgivardeklaration, elektronisk betalning för RUT och ROT med mera.

<sup>202</sup> Under sommaren 2023 redovisade utredningen *Bolaget som brottsverktyg* betänkan det [Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag \(SOU 2023:34\)](#).

Det finns en verklig motsättning mellan den förståeliga ambitionen att fler skall kunna driva en egen verksamhet och behovet av att motverka att kriminell verksamhet kläs i ett bolags dräkt.

### 9.2.3. Bank-ID är inget ID!

Bank-id är inte ett resultat av någon offentlig utredning och en genomtänkt offentlig beslutsprocess, likväl har inloggning med BankID kommit att prägla företags- och myndighetskulturer som skapat enkla kommunikationsvägar för både allmänheten och för näringslivets och den offentliga sektorns olika verksamheter. Utan BankID skulle Sverige av i dag inte kunna fungera! Systemet har blivit en grundplatta för så många transaktioner och identifikationer.

Men BankID är en privat ad-hoc lösning som växt till en enorm omfattning. Det har skett en successiv utbyggnad utifrån bankernas system med kod-dosor som var de första systemen för att säkra digital kommunikation mellan bankerna och deras kunder, till dagens system.

Samtidigt har detta system vuxit så är BankID sårbart för falska uppgifter och bedrägerier.

Vi har invaggats i illusionen att Bank-Id är ett sätt att identifiera en person. Det är felaktigt! Snarast kan man beskriva Bank-ID som en slags avatar, en digital version av en individ. Denna digitala version av personen har ett eget liv, den lever i en mobiltelefon oavsett i vems ficka telefonen ligger.

Problemet är att det egentligen inte finns någon koppling till individen utom vid tillfället när BankID skapas. Då skall det finnas en koppling till en fysisk identitetshandling, till exempel ett pass. Men i alla banker behöver den kontrollen inte ens göras genom personlig inställelse på ett bankkontor<sup>203</sup>. Även banker som saknar bankkontor kan utfärda bak-Id och det görs då med en telefon genom att fotografera ett pass!!

Men när ett bank-ID utfärdats försvinner sedan kopplingen till den fysiska personen. Det sker aldrig någon kontroll av vem som sedan hanterar koderna till en individs Bank-Id. Därför är det väldigt fördelaktigt att i Sverige använda målvakter som "företagsledare". Aktörer kan sitta och kontrollerar tjuvtals målvaktens BankID.<sup>204</sup>

BankID kan i realiteten flyttas och överlåtas utan att bolaget<sup>205</sup> som utfärdar BankID kontrollerar operationen.

Kriminella personer har blivit experter på att utnyttja BankID systemet så att företag och myndigheter blir lurade.

Egentligen skall inte BankID kunna användas för att etablera en ny identitetshandling men så är det likväl. När ett företag beställt ett ID06-kort kan detta skapas till en individ som loggar med BankID och bifogar ett foto av sig själv.<sup>206</sup>

Om BankID fick en biometrisk koppling skulle systemet inte kunna missbrukas i samma utsträckning!

## 9.3. Europasamarbetet haltar

### 9.3.1. EU systemfel medför dåligt informationsutbyte om individer

Redan när EU grundades för 67 år sedan fanns det en ambition om en gemensam marknad inte bara för varor utan även tjänster och arbetskraft. Implementeringen av dessa delar av fördraget kom att dröja några decennier. Samtidigt så låg, och ligger fortfarande i stor utsträckning, beskattningsfrågor utanför EU-rätten. Uppbyggnaden av den legalt grundade gemensamma inre arbetsmarknaden inom EU skedde utan att det byggdes system för gränsöverskridande former för uppbörd av skatter och sociala avgifter. Dessa uppbördssystem har i stor utsträckning stått kvar på en nationell juridisk grund som i praktiken är svår att upprätthålla när det finns en omfattande rörlighet av arbetskraft över de nationella gränserna.

EU har beslutat om gränsöverskridande regler för sociala förmåner men har ännu inte skapat ett system för entydig identifiering av individer med avseende på deras socialförsäkringsstatus.<sup>207</sup> Det behövs ett europeiskt socialförsäkringsregister, tillgängligt för arbetsgivare, Skatteverket och Försäkringskassan, som ger entydigt besked om till vilket socialförsäkringsinstitut i vilket land som avgifter skall erläggas.<sup>208</sup>

I glappen mellan ländernas skatte- och socialförsäkringssystem skapas en gråzon för individer som arbetar i annat land än där de egentligen är bosatta<sup>209</sup>. Denna gråzon kan nyttjas av individerna själva, men också i stor utsträckning av ohederliga företagare som bygger upp lägg där obefintliga eller felaktiga skatte- och avgiftsbetalningar är viktiga inslag.

Härav paradoxen att arbetstagare som har fulla rättigheter att arbeta i Sverige likväl kan fungera som svart arbetskraft i betydelsen att de döljs från skattemyndigheterna både i Sverige och i hemlandet. Undandragandet av skatter och sociala avgifter utgör ett argument från arbetsgivarens sida till att betala låga löner.<sup>210</sup>

Byggmarknadskommissionen kom till slutsatsen att de EU-medborgare som är mest utsatta på den svenska arbetsmarknaden var de som kom från östeuropeiska EU-länder på längre avstånd från Sverige, som Slovakien och Rumänien. Inom byggsektorn arbetar dessa arbetstagare ofta till låga löner och med dåliga boenden.

<sup>203</sup> Även den kopplingen kan vara dålig då till exempel bankkontor inte har utrustning för att kontrollera fingeravtryck.

<sup>204</sup> En målvakt, är oftast en person med i en prekär situation, till exempel en missbrukare. Ibland är dessa rekryterade från utlandet.

<sup>205</sup> Finansiell ID-Teknik BID AB som ägs av Danske Bank, Handelsbanken, Ikano Bank, Länsförsäkringar Bank, SEB, Skandiabanken och Swedbank.

<sup>206</sup> Det kräver dock att personen har ett svenskt personnummer.

<sup>207</sup> EU har sjösat *Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI)*, men det systemet handlar primärt om att utväxla information om intjänade sociala förmåner mellan socialförsäkringsinstitut.

<sup>208</sup> Frågan har behandlats i Europaparlamentet men förslaget måste väckas av Kommissionen.

<sup>209</sup> Inom Norden fungerar dock informationsöverföringen mellan de nationella skattemyndigheterna och huvudsakligen bra.

<sup>210</sup> I en del östeuropeiska EU-länder förekommer det öppna annonser för att rekrytera arbetstagare som vill åka och arbeta i de nordiska länderna, där lönerna anges. Dessa löner är "goda" i förhållande till inhemska löner.



## 10. Slutsatser

Det torde gå att dra följande slutsatser:

1. På kort sikt kan inflödet av illegal arbetskraft, svarta löner och oseriösa företag inom en del branscher kunna bidra till flexibilitet och även hålla nere priser.
2. På medellång och lång sikt finns det inga fördelar med att tolerera illegal arbetskraft, det torde försvåra näringslivets utveckling och skapa en börda för offentliga system.
3. Det finns inte heller skäl att se genom fingrarna för svart löner till arbetskraft från andra länder. Bristande skatteintäkter och otillräckliga sociala avgifter drabbar Sverige men även andra EU-länder.
4. Ohederliga företag som bryter mot lagar och som smiter undan skulder och åtaganden minskar tilliten mellan näringsidkare. Bristande tillit leder till ökade kostnader för kontroll och försiktighetsåtgärder och kan på sikt försämra näringslivets dynamik i Sverige.
5. Arbetslivskriminalitet slår ut hederliga företag. Det har blivit en konkurrensnackdel att följa lagar och avtal.
6. Användning av lågt kvalificerad arbetskraft som är dåliga på att kommunicera motverkar introduktion av ny teknik.
7. Arbetslivskriminaliteten har tilltagit under senare decennier. Det finns en koppling till
  - a. Immigrationen till Sverige som skapat ett mindre överskådligt samhälle och en större spännvidd beträffande värderingar och normer.
  - b. EU-medlemskapet och Unionens utvidgning som öppnat upp Sverige för företag och arbetskraft utan att Unionens medel för myndighets-samarbete över gränserna utvecklats tillräckligt.
8. Bränslet för de allra flesta arbetslivskriminella upplägg är förekomsten av arbetskraft från länder med lägre lönenivåer, antingen personer som söker sig till Sverige med tanken att arbeta en tid, eller personer som nyligen kommit till Sverige med ambitionen att få rätt att förbli i Sverige. Deras villighet att arbeta för löner som ligger under den svenska lönenivån utgör en väldigt stark kraft. Andra arbetslivskriminella upplägg som svart avlöning och arbetsmiljöbrott är att se som komplementära.
9. Arbetslivskriminalitet inte bara kan, den måste bekämpas. Att återgå till den naiva syn och passiva inställning som fanns för ett decennium sedan skulle innebära att det svenska näringslivet i grunden skulle störas och förstöras. Det krävs en samstämmig ambition från politiska beslutsfattare på alla nivåer, myndigheter och rättsvårdande instanser samt näringslivets organisationer.!
10. Arbetslivskriminalitet kommer att inte snabbt att försvinna. Men det är väsentligt att göra omfattande insatser för att minska förekomsten. Syftet måste uppbyggt för att skapa
  - **Rimliga och förutsebara konkurrensförhållanden** mellan företag. Normen måste vara att företag som uppträder på en marknad gör det inom ramen för gällande lagar. Vidare att företag som bryter mot ingångna avtal möts av konsekvenser. De är förutsättningar för att företag, både svenska och utländska kan konkurrera utifrån respektive företags kompetens och förmåga, inte utifrån lag- och avtalsbrott.
  - **Skydd för skattebetalarna pengar.** Offentlig verksamhet skall inte bli bedragna av ohederliga företag som inte betalar skatter och avgifter och som med falska medel tillskansar sig skattemedel.
  - **Arbetstagare från andra länder måste tillförsäkras rimliga arbetsvillkor.** Sverige kan även fortsättningsvis behöva tillfällig arbetskraft från andra länder men Sverige har en både moralisk och EU-rättslig skyldighet att tillse att arbetstagare som är i Sverige tillfälligt likväl tillförsäkras arbetsvillkor som inte är orimligt dåliga.
11. **Det kommer att behövas insatser mot arbetslivskriminalitet på tre olika "fronter".**
  1. **Myndighetskontroller**
  2. **Åtgärder från bransch- och arbetstagarorganisationer.**
  3. **Villkor och kontroller från beställare/kunder.**

## 11. Uppslag i arbetet med arbetslivskriminalitet

Denna rapport har inte till syfte att lägga fram heltäckande eller detaljerade förslag till åtgärder. Men utifrån slutsatsen att arbetslivskriminaliteten är skadlig för den svenska ekonomins funktion och att dessa upplägg också skapar brottsoffer så är det mycket viktigt att arbetslivskriminalitet motarbetas och beivras.

Som tidigare framhållits har det under de senaste åren skett en påtaglig omsvängning och det finns i dag en medvetenhet om problemen med arbetslivskriminalitet och även en vilja att göra insatser.

Denna och den föregående regeringen har tagit initiativ som kan leda till att arbetslivskriminalitet försvåras och att det finns bättre förutsättningar att beivra lagbrott och motverka oegentligheter.

Men arbetslivskriminaliteten bygger i stor utsträckning på att finna "hål" i regelverk och brister i kontroller. Därför återstår många möjliga åtgärder.

Nedan redovisas därför några uppslag

### 11.1. Myndigheters roller och kontroller

**Det är endast myndighetsingripande som kan leda till åtal och domar mot arbetslivskriminella förfaranden och dess huvudmän. Åtgärder på initiativ av andra aktörer kan försvåra och ibland förhindra arbetslivskriminella upplägg, men huvudmännen går fria att pröva upplägget igen. Därför är det nödvändigt att de ohederliga förfaranden som är lagbrott kan utredas av relevanta myndigheter, att åtal kan väckas och att dessa resulterar i fällande domar!**

**Andra kontroller och insatser är värdefulla komplement men lagföring och sanktioner krävs!** Annars är det som brandkåren sprutar vatten på stadens hus men pyromanen kan gå omkring ostraffad.

Statliga myndigheter som Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarväsendet, Migrationsverket, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kronofogdemyndigheten, Transportstyrelsen, Tullverket, IVO, Länsstyrelser, liksom en del kommunala funktioner som socialförvaltningar, miljöförvaltningar och räddningstjänster behöver samarbeta tätare. Alla myndigheter måste få uppdrag att motverka och avslöja brottsliga förfaranden.

#### 11.1.1. Straff och sanktioner måste vara avskräckande

Vinsterna med ekonomisk brottslighet är oftast stora i förhållande till de straff och sanktioner som för närvarande kan utmätas. Konsekvensen är att många arbetslivskriminella upplägg är lönsamma till och med om myndigheter uppdragar fel och lagöverträdelse. Det behövs en debatt om vilka metoder och vilka straff som är relevanta för att motverka straffbara arbetslivskriminella upplägg.

Inom ramen för en övergripenade genomgång av olika straff och sanktioner måste även ekonomiska brott och arbetslivskriminalitet inbegripas. Grundläggande är att

- Straff och sanktioner skall vara påtagligt avskräckande. Då kan inte straffen uppfattas som oproportionerliga i förhållande till de ekonomiska vinster den ohederliga verksamheten har givit eller skulle kunnat ge!
- Straff och sanktioner skall vara effektiva så till vida att vissa individer inte skall kunna undgå reella straff. Att utdöma bötesstraff för individer utan betalningsförmåga är det samma som att ge dessa straffrihet.
- Straff och sanktioner måste utformas så att de i högre utsträckning kan verkställas även utanför Sverige.
- Att använda ett företag som ett slags brottsverktyg skall inte kunna fungera som ett skydd för individer begår brott.

Detta arbete kräver arbetsinsatser från flera olika departement och statliga myndigheter. En av konsekvenserna kommer att vara ökade kostnader för att verkställa straff. I viss utsträckning kan man vänta sig ökade medel från beslagtagna brottsvinster.

Arbetslivskriminella upplägg, inte minst de som omfattar och bygger på prekär arbetskraft utgör samtidigt en miljö i vilken våldsbenägen kriminalitet kan verka. Därför måste även straffsanktioner mot arbetslivskriminella upplägg genomföras i närtid.

#### 11.1.2. Bolagsverket och bolagsbildning

För arbetslivskriminella upplägg är det en förutsättning att huvudmannen kontrollerar en eller flera bolag, vanligen aktiebolag. Det kan förefalla som en paradox att ett något mera komplicerat och tidkrävande system för att starta företag faktiskt skulle kunna bidra till en sundare marknad. Det har blivit så enkelt att starta aktiebolag att detta utnyttjas i kriminella upplägg.

Nyligen publicerades *Utredningen om bolaget som brottsverktyg*<sup>211</sup> några förslag i syfte att göra det svårare att använda företag för brottsliga upplägg. Utredaren förslög bland annat skärpta straff för överträdelse av målvaktsförbudet. Förslaget innebär att maximistraffet för att agera målvakt eller för att tillsätta en målvakt. En målvakt är en person som står som VD eller styrelseledamot i ett aktiebolag, men som helt saknar verklig koppling till bolagets verksamhet. Utredaren föreslår att maximistraffet höjs från 1 till 2 års fängelse. Det skulle kunna ha en avhållande effekt. Målvakter döms i dag, både för

<sup>211</sup> Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag, SOU 2023:34

överträdelse av målvaktsförbudet och för brott som görs inom ramen för företaget, oftast bara till penningböter. Målvakter är i de allra flesta fall personer som saknar utmättningsbara inkomster eller tillgångar, varmed bötesstraff är att likställa med straffrihet. Men hittills utdöms i stort sett bara bötesstraff.

Utredaren föreslår också kriminalisering av bolagskapning och att det skulle kunna vara möjligt för Bolagsverket att i undantagsfall kräva personlig inställelse för att bilda ett aktiebolag. Tanken bakom förslaget är att det på så sätt skulle vara enklare att upptäcka så kallade målvakter och inte minst att det skulle vara avskräckande.

Utredningen om bolaget som brottsverktyg förslag i SOU 2023:34 går i rätt riktning som kan medverka till att försvåra för kriminella att använda bolag.

Det finns dock anledning att gå vidare och överväga bland annat

- Huruvida Bolagsverket bör få en tydlig rätt att vägra registrera bolag om den föregivna huvudmannen, (i många fall en målvakt), saknar förutsättningar eller medel att driva ett företag. Detta är mera långgående än utredningens förslag.
- Handeln med lagerbolag bör regleras mera och säljare och köpare skall kunna visa att penningtvätt inte förekommer.
- Sänkningen av kapital för att bilda aktiebolag till 25 000 har medfört att ett litet företag, till exempel en hantverkare, omdelbart komma i konflikt med aktiebolagslagens regler om skydd för aktiekapitalet. Det är givetvis inte bra. Detta bör utredas.
- Förfarandet för frivillig likvidation i aktiebolagslagen är förlegad och komplicerad<sup>212</sup> och det bör införas enkla former för att avveckla små aktiebolag.

Förändringar på detta område kan få viss bromsande effekt på en del arbetslivskriminella och andra kriminella upplägg, till exempel konsumentbedrägeri och momsbedrägerier. Bolagsverkets kostnader kan förväntas öka.

### 11.1.3. Skatteverket är en nyckelmyndighet

En stor del av arbetslivskriminalitet omfattar svartarbete och andra skattebrott. Att bryta mot skattelagstiftningen i Sverige och i andra länder är helt enkelt väldigt lönsamt för ohederliga företagare.

Skattemyndigheten är därför en nyckelaktör. Skatteverket har också tagit en viktig roll i det hittillsvarande arbetet mot kriminalitet i arbetslivet.

#### 11.1.3.1. Informationsutbyte

Mycket av insatserna inom skatteområdet handlar om att bättre informationsutbyte både i Sverige och över europeiska gränser.

##### *Europeiskt samarbete*

Som ovan konstaterats så föreligger det särskilt goda förutsättningar att undvika skatter och avgifter genom att utnyttja glappen mellan olika länders system för uppbörd av skatter och socialförsäkringsavgifter.

**Det är uppenbart att det behövs bättre tekniska och juridiska lösningar som tillåter kommunikation och interaktion mellan uppbördsmyndigheter i de 28 medlemsstaterna.** Så till exempel behövs ett europeiskt socialförsäkringsregister där alla som i något EU-land kvalificerar för socialförsäkring eller är förpliktigad att betala till ett socialförsäkringssystem är registrerad.<sup>213</sup>

Det behövs också ett praktiskt fungerande system för utbyte av kontrolluppgifter mellan alla EU – och EES-länder.

I båda fallen krävs en entydig identitet för alla som är lagligen bosatta inom de 30 länderna.

En form av upplägg som är vanliga inom en del branscher är vad som kan kallas falska egenföretagare. Ohederliga företag som rekryterar arbetskraft från andra EU-länder får arbetstagarna att uppge att de är egenföretagare i hemlandet och de inte alls är arbetstagare i Sverige utan uppdragstagare. Fördelen med ett sådant upplägg är att arbetstagarna då är tänkta att betala in sin egen skatt. Någon skatt betalas dock inte in. I hemlandet kan personen senare vara registrerad som utflyttad eller som anställd.

Egenföretagarbegreppet har blivit en öppning för skattebrott. Samtidigt är det legitimt att vissa individer väljer att vara egenföretagare.

Därför behöver skattemässiga och arbetsrättsliga egenföretagarbegreppen koordineras på ett likartat sätt i alla nationella rättssystem.

<sup>212</sup> Det leder till att företagare som vill avveckla sin verksamhet säljer sitt "företag" utan verksamhet och tillgångar. Därmed kan företagets organisationsnummer leva vidare och då ge intryck av ett väletablerat företag.

<sup>213</sup> Det handlar inte om ytterligare harmonisering av skatter och socialförsäkringar. De kan ha olika materiellt innehåll i olika länder. Det är inte heller fel att en person som tillfälligt arbetar utomlands kan ha kvar sin socialförsäkringstillhörighet i hemlandet, det finns praktiska fördelar för den enskilde. Men det viktiga är att det alltid skall gå att entydigt se till vilket socialförsäkringssystem en individ, vid ett givet tillfälle, är kopplad till. Vidare måste man säkerställa att uppbörd av avgifter kan kopplas till inkomster i alla EU- och EES-länder.

Sveriges regering bör ta initiativ om en debatt vilken utöka roll som EU skulle kunna ha för att reglera informationsutbyte och samarbete kring uppbörd av skatter och sociala avgifter inom unionen. Det krävs en entydig identitet för alla EU-medborgare. En sådan diskussion kan leda till initiativ från EU-kommissionens sida.

I avvaktan på EU-regler bör regeringen försöka få fram mera bilateralt samarbete mellan skatte- och socialförsäkringsmyndigheter i Sverige och ett antal länder i östra Europa.

Att nationella skattemyndigheter inom Unionen samarbetar bättre för att motverka skattebrott och identitetsbedrägerier innebär inte en reell ökad överstatlighet inom skatteområdet. Beslut om skattebaser och skatteskalor kan förbli nationella men det måste bli betydligt svårare att undvika att betala skatt.

#### *Sekreteshinder*

Nu verkar det finnas en politisk konsensus kring att informationsutbytet mellan svenska myndigheter behöver öka och det är viktigt att riva sekretessmurar. Det är mycket positivt.

Man bör hålla i minnet att det finns en så kallad absolut sekretess kring vissa uppgifter som krävs för Skatteverket att bestämma skatten. Att helt riva sekretesshindren kan därför kräva förändringar av Skatteverkets metoder och befogenheter.

#### **11.1.3.2. Skatteverkets tillgång till information**

##### *Inkomstdeklarationer*

Mycket information från Skatteverket kan vara användbart för andra myndigheter, men Skatteverket skulle också kunna ha hjälp av överföring av uppgifter från vissa andra myndigheter. Till exempel bör Skatteverket kunna få information när en persons rättighet att arbeta löpt ut.

När nu AI introduceras i offentlig förvaltning som ett hjälpmedel ökar förutsättningarna att granska stora datamängder och upptäcka avvikelser som indikerar att en person eller företag bör bli föremål för närmare granskning av Skatteverket.

Ett avsevärt problem är att ohederliga företag i dag lämnar felaktiga uppgifter i deklarationer för att dölja skattebrott. De uppgifter som företagen lämnar till Skatteverket<sup>214</sup> är lätta att manipulera. Det bör övervägas om det finns enkla sätt att göra det svårare för skattebrott att pågå under flera år.

Alla företag använder i dag elektronisk bokföring i dator eller i molntjänster. Att exportera alla uppgifter i ett företags bokföring till så kallade SIE-filer<sup>215</sup> kan göras i handvändning. Om Skatteverket fick befogenheter att kräva in SIE-filer som ett komplement till INK2R skulle verkets AI funktioner kunna analysera bokföring och finna anomalier. Detta skulle kunna göras utan att företagets uppgifter röjdes. Vid beslut om skatterevision skulle Skatteverket senare kunna öppna filerna och genomföra en manuell revision. Det skulle bli svårare och dyrare för ohederliga företag att bedriva verksamheten under flera år utan upptäckt och det vanliga förfarande att radera bokföringen inför en planerad konkurs eller vid en skatterevision skulle få mindre effekt.<sup>216</sup>

Det bör övervägas att företag som inte omfattas av revisionsplikt skall ha större skyldigheter att lämna uppgifter till Skatteverket.

För företagen innebär det en viss ökning av den administrativa bördan men kostnaden kommer att vara mycket låg. För Skatteverkets del kräver det behov av investeringar för att kunna lagra och inte minst analysera information.

Åtgärden kan vara svår att anpassa till utländska företag

##### *Personalliggare*

Redan 2006 lagstiftades om personalliggare inom restaurangbranschen för att motverka svart arbetskraft. Senare har motsvarande bestämmelser införts för fordonsserviceverksamhet, livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet, kropps- och skönhetsvårdsverksamhet samt tvätteriverksamhet. Dessa personalliggare kan vara just en lista på namn, personnummer och tider som skrivs i en särskild bok.<sup>217</sup>

Sedan 2017 finns lagkrav på att byggherren skall tillse att elektronisk personalliggare förs vid bygg- och anläggningsarbeten, med en del undantag bland annat när privatpersoner är byggherre.<sup>218</sup>

Personalliggare kan vara ett instrument för att minska möjligheterna till både illegal och svart arbetskraft på arbetsplatser. Dock är de nuvarande reglerna för personalliggare otillräckliga. Det betyder att företag och anställda tvingas till ett administrativt merarbete samtidigt som nyttan för Skatteverket är onödigt begränsad.

Personalliggare ger en ögonblicksbild av vem som arbetar på en arbetsplats. Skatteverkets kontroller handlar i dag om att inga andra än de personer som är registrerade i personalliggaren arbetar på arbetsplatsen. I realiteten kan personalliggare

<sup>214</sup> Till exempel i Inkomstdeklarationen (INK2R)

<sup>215</sup> SIE står för Standard Import och Export och är ett svenskt, standardiserat filformat för överföring av ekonomiska data mellan olika programvaror. Filstandarden förenklar flyttning av redovisningsdata mellan exempelvis olika redovisnings-, deklarations-, löne- och analysprogram, även om programmen kommer från olika leverantörer. Det är intresseföreningen SIE-gruppen som är ansvarig för utveckling och administration av SIE-standarden.

<sup>216</sup> Det skall dock inte uteslutas att AI också möjliggör produktion av helt fiktiva men trovärdiga bokföringsuppgifter.

<sup>217</sup> Dessa personalliggare får föras manuellt eller elektroniskt. En manuellt förd personalliggare ska vara bunden till sin form och dess sidor ska vara förnumrerade. I en sådan personalliggare ska alla uppgifter antecknas med beständig skrift.

<sup>218</sup> Där finns lagkrav på att personalliggaren skall föras elektroniskt, men det finns inget krav på att företaget skall överlämna informationen elektroniskt till Skatteverket. De allra flesta byggarbetsplatser med krav på personalliggare använder dock ID06 systemet (se avsnitt 0.)



bara användas för att visa på brott mot just lagstiftningen om personalliggare och inte för att undersöka och upptäcka ekonomisk brottslighet som att skatt och sociala avgifter inte betalas in för all arbetskraft på arbetsplatsen.

Om alla personalliggare förs elektroniskt underlättas kontroll och gör det också lättare för hederliga företag att ordna automatisk registrering.

Numera finns det krav på månatliga arbetsgivardeklaration som innebär att en arbetsgivare måste redovisa varje månad för vilken lön som betalats ut till enskilda arbetstagare. Om uppgifter från personalliggare och månatliga arbetsgivardeklarationer skulle kunna stämmas av skulle det försvåra för ohederliga företag att manipulera med löner och uppgivna arbetstider.

Vidare så innebär dagens regler arbetsgivardeklarationer att det föreligger risker för betydande eftersläpning innan Skatteverket kan ta korrigerande beslut. Även om Skatteverket tidigt på året upptäcker att ett företag lämnat felaktiga uppgifter om löner, så kan inte Skatteverket ta beslut som tvingar företaget att snabbt betala in de felande beloppen. Sådana beslut kan först tas påföljande år. Det ger ohederliga företag en tidsfrist som kan utnyttjas för att tömma företaget på tillgångar.

Som berörs i avsnitt 11.2.4. så är ID06 ett viktigt instrument. ID06 användningen vilar i dag på frivillighet. I andra länder, som till exempel Finland finns det lagkrav på att personal i vissa branscher skall bära behörighetskort. Motsvarande skulle kunna övervägas för några branscher i Sverige. Behörighetskortet skulle både visa individens skattemässiga ställning som anställd eller egen företag men även vara ett bevis på att individen har uppehålls- och arbetstillstånd att arbeta i Sverige.

- Personalliggare i de nu utvalda branscherna bör alltid föras elektroniskt
- Uppgifterna i personalliggare bör vara kontinuerligt elektroniskt tillgängliga för Skatteverket.
- Uppgifter i personalliggaren bör löpande kunna stämmas av med inbetalning av preliminärskatter och arbetsgivaravgifter.
- Fel som upptäcks vid avstämning bör kunna föranleda snabba åtgärder från Skatteverket
- Det bör övervägas att som ett komplement till personalliggare det skall krävas behörighetskort i vissa branscher, till exempel bygg- och städ.

Elektroniska personalliggare som baseras på ID-kort eller på personalens egna mobiltelefoner<sup>219</sup> skulle innebära en avsevärd minskad administrativ börda för företagen jämfört med manuellt förda personalliggare. System för elektroniska personalliggare finns redan.

Om uppgifter från personalliggare och månatliga arbetsgivardeklarationer skulle kunna stämmas av skulle det försvåra för ohederliga företag att manipulera med uppgifter om löner och uppgivna arbetstider. Det gör Skatteverkets kontroll av inkomstskatt och arbetsgivaravgifter effektivare.

#### *ROT- och RUT-avdragen*

RUT-och ROT avdragen har motiverats med att det minskar problemet med svartarbete. Dessvärre har systemet utformats så att det är fullt möjligt med storskalig användning av svart och illegal arbetskraft. Möjligheterna att för de myndighetsgemensamma kontrollerna att kontrollera arbetskraft vid ROT-och RUT är i realiteten mycket små. Skattemyndigheten får inte gå in i privata hem för att utföra kontroller. Uppdragsgivarna, privatpersoner har små möjligheter, kompetens och incitament till att kontrollera en städerskas eller en bygghantverkarens uppehålls- och arbetstillstånd. Ohederliga företag kan då använda illegal arbetskraft. Under förutsättning att företagen betalar ut andra löner eller visar fakturor på underentreprenörer så går det att få avdrag godkända av Skatteverket.

Det är i dag alldeles för enkelt att använda RUT- och ROT på felaktigt sätt.

- Även ROT- och RUT arbete bör omfattas av kravet på personalliggare
- Personal bör ha behörighetskort
- Det bör alltid framgå av faktura och underlag för avdrag vilka specifika person som utfört uppdraget.

Kraven innebär en utökad administrativ börda för företag som arbetar med RUT- och ROT avdrag, men eftersom avdragen ger otvivelaktiga fördelar för företagen är det rimligt att systemet kan förändras så att det motverkar svartarbete och illegal arbetskraft. För det hushåll som köper tjänsterna skulle det innebära en ökad trygghet att kunna få information om vilka personer som företaget sänder att arbeta i köparens hem.

#### **11.1.3.3. Sanktioner**

Syftet med sanktioner vid brott mot skattelagstiftningen är att aktörer inte skall lockas att genomföra skattebrott. En avhållande faktor är upptäcktsrisken. Genom ökat informationsutbyte kan Skatteverket förbättrade möjligheter att upptäcka skattebrott vid arbetslivskriminella upplägg. Men Skatteverket kommer aldrig ha resurser att genomlysas alla företag och på så sätt stoppa olika upplägg som innefattar skattebrott. Det måste finnas en påtaglig avskräckande effekt.

<sup>219</sup> Personalen behöver inte själva skriva in sig i personalliggaren utan noteringen av när en anställd är på arbetsplatsen kan ske automatiskt med mobiltelefon eller vid en incheckning med ett Id-kort, t ex ID06.

I dag kan man ifrågasätta om sanktionerna är tillräckligt kännbara. Det är en företeelse som gäller inte bara skattebrott utan även andra brott kopplade till arbetslivskriminalitet.

Exempelvis är sannolikheten att det genomförs en kontroll av personaliggnare i de flesta fall mycket liten varför det är tveksamt om sanktionerna, som ligger på mellan 12 500 och 25 000 kronor, har någon avhållande effekt.

2021 ändrade lagstiftningen så att svenska företag skall behandla betalningar avseende tjänster utförda i Sverige av utländska företag som ej är registrerade för skatt i Sverige, eller har ett beslut om att de är undantagna från registrering på samma sätt som betalningar till svenska företag som saknar F-skatte-registrering, dvs innehålla 30% av beräknad arbetskostnad som preliminärskatt. Problemet är att många företag veckar okunniga om denna regel och därför inte begära information innan de betalar fakturor. Om företag fick kännbara sanktioner skulle detta troligen snabbt ändras.

I enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 11.1.1. behövs en översyn av straff och sanktioner.

#### 11.1.4. Migrationsverket och migrationslagstiftningen

Som tidigare understrukits så är arbetslivskriminalitet i de flesta branscher starkt kopplat till arbetskraft som är bosatta i utlandet eller som helt nyligen kommit till Sverige.

**Skall inte lagregler och spelregler åsidosättas i stor skala så behövs en genomtänkt reglering av immigration. I dag finns det luckor i regelverket som kan användas på icke avsett sätt av aktörer som har intresse att nyttja utländsk arbetskraft i syfte att vinna konkurrensfördelar på ett ohederligt sätt.**

##### 11.1.4.1. Arbetskraftsinvandring

Det svenska systemet för arbetskraftsinvandring är unikt inom EU eftersom företag i realiteten ensam bestämmer att en tredjelandsmedborgare skall kunna få komma till Sverige, erhålla permanent uppehållstillstånd och därefter medborgarskap. Detta skapar väldigt starka incitament för individer att söka sig till Sverige, särskilt för de som har låg kompetens och som därför har svårt att kvalificera sig för arbetskraftsinvandring i de flesta andra länder där individens kompetens prövas.<sup>220</sup>

Nyligen har reglerna för arbetskraftsinvandring ändrats så att det krävs högre utlovade löner för att Migrationsverket skall vara tvungna att bevilja arbetstillstånd. Det krävs nu också att den som söker arbetstillstånd måste kunna försörja medföljande familjemedlemmar. Från den 15 december 2023 avskaffades det certifieringssystem som egentligen var avsett för att hjälpa stora företag att snabbt få tillstånd men som utvecklats till en bakväg för oseriösa företag. Redan under 2021 och 2022 gjordes en del skärpningar av reglerna för att minska riskerna för missbruk.

Det är ännu för tidigt att dra några slutsatser av regeländringarna. Dock skall framhållas att det fortfarande finns flera potentiella möjligheter att missbruka systemet.

- Det finns ingen kontroll av att det företag som ansöker om att ta in en arbetskraftsinvandrare verkligen har sökt personal i Sverige och inom EU. Det finns inte ens krav på att företaget skall visa på behov av att nyanställa<sup>221</sup>. Det öppnar vägen för att kortlivade bluff-företag som lovar erforderliga löner men sedan inte betalar ut uppgivna löner.
- Det finns också om misstankar om det motsatta, att vissa företag är rena bulvanföretag där den som arbetskraftsinvandrar betalar sin egen lön och inte utför något arbete, kanske inte ens befinner sig i Sverige.

- Så länge arbetskraftsinvandringen till Sverige är ensidigt styrd av företag, så bör kontrollen av företagen bli betydligt bättre. Migrationsverket borde kunna ta del av uppgifter från den månatliga arbetsgivardeklarationen för att på sätt snabbt upptäcka om företag avviker från utlovade lönenivåer.
- Det bör finnas sanktioner mot företaget och dess företrädare om arbetsvillkoren inte motsvarar gjorda utfästelser.
- Principen att uppehålls och arbetstillstånd för individen dras in om arbetsgivaren brustit beträffande arbetsvillkor bör kvarstå. Annars finns risken att det bara etableras ett nytt sätt att kunna emigrera till Sverige.<sup>222</sup>

- Frågan om arbetstagaren skuldsättning till arbetsgivaren eller till någon som samarbetar med arbetsgivaren är inte löst. Det betyder att företagaren eller någon som träder i dennes ställe kan kräva tillbaka en del av lönen.

- Det kan finnas situationer där det är legitimt att en anställd lånar pengar av en arbetsgivare. Men när det gäller personer anställda genom arbetskraftsinvandring bör det krävas tillstånd från Migrationsverket. Detta kräver ny lagstiftning.

Säsongsarbete är inte arbetskraftsinvandring. Utan säsongsarbetare från tredje land blir det inte möjligt att upprätthålla bär- och svamplockning i stor skala. Det är inte realistiskt att i en välfärdsstat i tillräckligt stor skala förmå arbetslösa i andra delar av landet att vara säsongsarbetare under några månader.

<sup>220</sup> I Norge är det till exempel bara i sällsynta fall som en person utan formell utbildning tillåts få arbetstillstånd.

<sup>221</sup> I Finland görs en utredning av företagets genuina rekryteringsbehov

<sup>222</sup> Om, i framtiden principerna för arbetskraftsinvandringen ändras från företagsorienterad till individorienterad, dvs det sker en prövning av den enskilde potentielle invandrarens kompetens och lämplighet finns det givetvis då skäl att ändra principen.

- Det behövs särskilda regler för säsongarbetare från tredje land.<sup>223</sup>
- I detta fall är det helt uppenbart att det måste finnas statligt initierade regler för arbetsvillkor som måste vara bindande för företag som anlitar säsongarbetare. Det betyder någon slags entreprenörsansvar för storskaliga odlare/köpare av bär och svamp/skogsägare<sup>224</sup>.
- Samtidigt måste kontrollen över verksamheten skärpas. Arbetsmiljöverket bör få ett ansvar att utöva kontroll.

#### 11.1.4.2. Falska asylansökningar

I Sverige är det tillåtet för asylsökande att begära att få arbeta. Om personens identitet kan anses styrkt eller trolig skall Migrationsverket ge tillåtelse för den asylsökande att arbeta<sup>225</sup> under förutsättning att lönen motsvarar nivån i kollektivavtal för branschen. Arbetsgivaren skall anmäla till Migrationsverket att en asylsökande anställts

Det förekommer emellertid också att individer som söker sig till Sverige för att arbeta en tid likväl lämnar in en asylansökan. Syftet är att få tillstånd att arbeta under tiden asylansökan behandlas.

Asylsökande som arbetar utgör prekär arbetskraft och blir ofta pressade av arbetsgivaren att arbeta till mycket låg ersättning. Det sker inte någon automatisk koppling mellan den månatliga arbetsgivardeklarationen och migrationsverket så det går att avlöna långt under den utlovade kollektivavtalsmässiga nivån. Det går till och med att betala svarta löner utan att Migrationsverket upptäcker det.

Regeringen har nu aviserat att EBO-systemet skall upphöra. Dagersättningar till asylsökande med EBO är nu orimligt låg vilket driver asylsökande att arbeta. Detta skapar ett stort utbud av personer som är beredda att arbeta för låga löner.

Att utnyttja asylsökande tredjelandsmedborgare som sökt asyl är fördelaktigt för ett företag. Att anställa en person som saknar tillstånd att arbeta i Sverige kan föranleda straff. Att däremot anställa en person under asylprocessen men betala mycket låg lön är lagligt<sup>226</sup>.

**Systemet för undantag från arbetstillstånd för asylsökande är inte tillräckligt väl genomtänkt och öppnar för arbetslivskriminella upplägg. Om handläggningstider för asyl drastiskt minskade och alla asylsökande under tiden erhöill mat och logi i ordnade former kan möjligheten till arbete avskaffas.**

#### 11.1.4.3. Falska studentvisum

Under de senaste åren har en ny bransch vuxit fram, matbuden som levererar mat från restauranger till hushåll. Den verksamheten som etablerats av några plattformsföretag har vuxit. En mycket stor andel av dessa bud som använder cykel, moped och även bil är unga män som nyligen kommit till Sverige och fått visum för studier. Många kommer från länder varifrån det tidigare kommit få migranter till Sverige.

Migrationsverket har i en rapport<sup>227</sup> konstaterat

*”Vi menar dock att det finns starka indikationer på att en stor del, om inte den största delen, av studenterna har en primär avsikt att arbeta istället för att studera”.*

Att anmäla sig till högskolestudier i Sverige bör inte vara en metod för att börja arbeta i Sverige. Reglerna om att tredjelandsstudenter kan få arbetstillstånd efter en termins studier leder till att ungdomar lockas till Sverige, inte för att studera utan för att arbeta.

Systemet för att studenter från tredjeländ måste reformeras. Högskolornas nuvarande prövning för antagning påverkas av att de mindre högskolorna byggt upp ett ekonomiskt beroende av avgifter från studenter från tredjeländ. Detta är olyckligt. Att rekrytera studenter från tredjeländ för att de söker sig till akademisk kvalitet och bra förhållanden i Sverige kan vara ömsidigt positivt både för svenska lärosäten och för individer. Men som systemet nu fungerar är det skadligt för Sverige och lockar dessutom desperata individer i utvecklingsländer att spendera pengar för att komma till Sverige och arbeta under urusla förhållanden som matbud eller städerska.

Många av dessa har kanske initialt inte ambitionen att stanna i Sverige, men sannolikheten att många helt enkelt inte kommer att ha ekonomiska förutsättningar att återvända till sina hemländer. Systemet med visum för studier behöver reformeras.

- För att få uppehållstillstånd för studier måste det göras en bedömning om individen har relevanta förkunskaper och kan visa på tillgång till medel för att finansiera studierna. Denna bedömning bör göras av Migrationsverket

<sup>223</sup> Det förekommer också säsongarbetare från EU-länder. Huruvida det är lämpligt eller ens möjligt att särskilt reglera arbetsvillkor för dessa kräver mer omfattande rättslig analys.

<sup>224</sup> Det kommer att behövas bemannings- eller rekryteringsföretag i arbetskraftens hemland. Men att ställa krav beträffande arbetsvillkoren för arbete som utförs i Sverige förefaller mindre ändamålsenligt. Därför är det mera ändamålsenligt att kräva att de som köper tjänsterna ansvarar för att olika led i kedjan uppfyller krav på rimliga arbetsvillkor.

<sup>225</sup> Sedan 2021 har asylsökande från Albanien, Bosnien och Hercegovina, Chile, Georgien, Kosovo, Mongoliet, Nordmakedonien och Serbien inte längre har rätt att arbeta. Migrationsverkets bedömning var att det förelåg mycket låg sannolikhet att medborgare i dessa länder har tillräckliga asylskäl.

<sup>226</sup> Den asylsökande skall redovisa för Migrationsverket att den anställning som hen fått ger en lön och har arbetsvillkor som motsvarar kollektivavtal, men kontrollen att detta senare stämmer med verkligheten är mycket dålig.

<sup>227</sup> I Migrationsverkets rapporten Dnr: 1.3.4-2022-14601 pekade verket på att i vissa länder var försörjningsintyg ofta förfälskade. Vidare att många sökande haft mycket undermåliga kunskaper i engelska att deras studieintyg kan ifrågasättas. Flera svenska högskolor ställer inte krav på objektiva språktester som IELTS eller TOEFL.

i samarbete med en relevant central funktion inom högskolevärlden. Högskolorna själva skall inte kunna styra hela antagningen.

- Antagning på forskarnivå och på post-doc nivå bör underlättas genom snabba processer.
- Tillståndet att arbeta i Sverige bör vara begränsat – syftet med vistelsen i Sverige skall vara studier.
- Migrationsverket måste på ett mer effektivt sätt dra in tillstånd och utvisa de som inte studerar utan arbetar.
- Däremot är det rimligt att individer som genomgått sin utbildning i Sverige framgångsrikt då kan söka arbetstillstånd medan de befinner sig i Sverige. Då får det göras en prövning av behovet på arbetsmarknaden.

#### 11.1.4.4. Kontroll av verkliga löner

Migrationsverket har en regional organisation med stora kontor i tre storstadsregionerna. En stor del av verksamheten består av beslutsfattande beträffande uppehållstillstånd. Under de två senaste åren har Migrationsverket fått ett tydligare kontrolluppdrag.

Migrationsverket medverkar i de A-Krimcenter som nu inrättats – se avsnitt 11.1.4.9. Men Migrationsverket har inte operativ personal på fältet vilket Polisen, Arbetsmiljöverket och Skatteverket har. Den enda myndighet i Sverige som i sin myndighetsutövning har till uppgift att kontrollera arbetsvillkor som lön är Migrationsverket<sup>228</sup>! Detta gör myndigheten genom att begära in uppgifter. Migrationsverket kan kalla in immigranter till samtal.

- Både vid arbetskraftsinvandring och när arbetsgivare anställer asylsökande finns det krav på att lönen skall motsvara lönenivån i applicerbara kollektivavtal. För att mera effektivt kontrollera att detta stämmer borde Migrationsverket kunna arbeta på fältet och även med hjälp av polisen kunna säkra bevis hos företag.

#### 11.1.4.5. Praktiska förutsättningar att återkalla uppehållstillstånd

Migrationsverket kan besluta om att återkalla uppehållstillstånd. För permanenta uppehållstillstånd gäller att de skall återkallas om innehavaren flyttar från Sverige. För tillfälliga uppehållstillstånd kan det också gälla till exempel om studier inte längre bedrivs eller vid arbetskraftsinvandring om arbetet upphör. Migrationsverkets beslut kan överklagas, men det måste ske efter att individen delgivits beslut.

Riksrevisionen har nyligen granskat hur Migrationsverket har arbetat med återkallande av uppehållstillstånd<sup>229</sup>. I granskningen står det:

*”Beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd får inte alltid laga kraft. Det beror ofta på att Migrationsverket inte lyckas delge beslutet till den berörda. Granskningen visar att Migrationsverket inte fullt ut utnyttjar de möjligheter till delgivning som delgivningslagen medger. Migrationsverket registrerar inte heller alltid delgivningar eller laga kraft i sitt ärendehanteringssystem. Nästan hälften av samtliga återkallelsebeslut av uppehållstillstånd under perioden 2013–2022 saknar registrerat datum för delgivning eller laga kraft. Giltighetstiden för många av dessa uppehållstillstånd har löpt ut, men registreringen saknas även för vart fjärde återkallat permanent uppehållstillstånd. Om Migrationsverket inte kan bevisa att besluten delgivits kan tillstånden fortfarande vara giltiga trots att de har återkallats. Det leder till att personerna får fortsätta resa in och vistas i Sverige och Schengenområdet samt ta emot service och förmåner som de inte längre borde ha rätt till. Dessutom meddelar Migrationsverket sällan andra myndigheter beslut om återkallade uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaringar. Det beror till viss del på svaga rutiner, men främst på att det är otydligt när Migrationsverket har en underrättelseskyldighet gentemot andra myndigheter för återkallelsebeslut”.*

Det som har anledning att tro att de riskerar förlora sitt uppehållstillstånd kan undvika att kvittera ut rekommenderade brev, eller ändrar sin e-mailadress. På så sätt förblir deras uppehållstillstånd giltigt.

Som Riksrevisionen visar så riskerar Migrationsverkets beslut att bli verkningslösa. Detta är ett allvarligt fel i migrationslagstiftningen som givetvis medverkar till att individer kan arbeta i Sverige trots att de inte uppfyller kriterierna för att få bo och arbeta i Sverige.

- Migrationsverket måste ges möjlighet och skyldighet att delge individer beslut på effektiva sätt.

#### 11.1.5. Polisen och Ekobrottsmyndigheten, samt Åklagarväsendet

##### 11.1.5.1. Arbetslivskriminaliteten lämnas ibland outredd.

Polisen och Ekobrottsmyndigheten har mycket viktiga uppgifter för att bekämpa arbetslivskriminalitet.

<sup>228</sup> Polisen kan bara utreda Människoexploatering, inte att arbetsgivare betalar löner under kollektivavtal. Arbetsmiljöverket kan bara utreda om arbetstagare arbetar längre tid än lagstiftningen tillåter, inte om deltidsanställda i verkligheten arbetar heltid för deltidslön.

<sup>229</sup> Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd RIR 2023:19

Det finns fördelar med den konstruktion vi har i Sverige med en särskild Ekobrottsmyndighet som är en åklagarmyndighet med egna utredningsresurser. Det är med nödvändighet en något oklar gränsdragning<sup>230</sup> mellan det som skall utredas av polis och åklagare, och det som Ekobrottsmyndigheten skall utreda.

En olycklig konsekvens är att när polis och åklagare utreder organiserad brottslighet, där det kanske finns en hel palett av olika sorters brottslig verksamhet, så koncentrerar man sig på den traditionella kriminaliteten och lämnar kopplingar till olika slags arbetslivskriminalitet utanför utredningarna. Även om ärendet kanske sänds över till Ekobrottsmyndigheten så missar man möjligheter att säkra bevis eller till och med att ens avbryta verksamheten. Det kan innebära att de kriminella huvudmännen bibehåller kontrollen över företaget. I en del fall kan det röra sig verksamheter med stor omsättning och omfattande vinstgenerering.<sup>231</sup> Företagen har en vit fasad men är del av kriminella upplägg. I en del fall handlar det också om kriminella som investerar sina brottsvinster i företag som bedriver legitim verksamhet.<sup>232</sup>

Hos Polis och Åklagare kan det vara svårt att finna den adekvata kompetensen för att utreda de mera komplicerade arbetslivskriminella uppläggen, i synnerhet sådana som har en gränsöverskridanden karaktär.

Ekobrottsmyndigheten översvämmas med anmälningar om bokföringsbrott. I de flesta fall kommer dessa in från konkursadvokater men ärendena hinner inte behandlas i tid för att säkra några bevis som kan leda till att de verkliga huvudmännen kan spåras. Resultat blir ofta att någon målvakt döms till böter för bokföringsbrott, medan de allvarliga brotten aldrig blir utredda eller ens upptäckta.

**Man kan säga att arbetslivskriminalitet ofta faller mellan stolarna mellan Polisen och Ekobrottsmyndigheten.**

- Polisen och Ekobrottsmyndigheten och Åklagarväsendet behöver förstärkta resurser för utredning och förstärkt kompetens för att kunna få fällande domar.

#### 11.1.5.2. Gränspolisen

Gränspolisen har förstärkts under senare år, men verksamheten är fortfarande underdimensionerad. Vid de myndighetsgemensamma inspektionerna är gränspolisens närvaro mycket väsentlig för att kunna identifiera individer som arbetar på en arbetsplats. Det krävs ofta insats av både gränspolisen och polisens så kallade ingripandepoliser för att kunna genomföra en effektiv kontroll.<sup>233</sup>

Men problemet med att tredjelandsmedborgare utan tillstånd uppehåller sig i Sverige och försörjer sig på arbete kan inte lösas enbart genom arbetsplatskontroller. I vissa branscher är arbetsplatserna så små att det i praktiken är svårt att hitta dessa och genomföra kontroller. Men gränspolisen kan i större utsträckning leta efter lokaler och bostäder där illegal arbetskraft inkvarteras. Man kan också göra kontroller i sociala miljöer och i till exempel kollektivtrafiken. Erfarenheterna från 2010-talets början visade att det fanns effektiva metoder.<sup>234</sup> Utvisningarna har en viktig roll. När det blir känt i omvärlden att ett land har effektiva metoder för att finna och utvisa illegal arbetskraft minskar det landets attraktionskraft för illegal arbetskraft. Att avslöjas och utvisas i förtid innebär ju en kraftfull illustration av riskerna, inte minst ekonomiskt, att agera illegal arbetskraft. För svenska ohederliga företag som efterfrågar illegal arbetskraft skulle fler ingripanden från gränspolisen öka både de löner de behöver betala och riskerna för att avslöjas och dömas för att anlita illegal arbetskraft.

- Gränspolisen behöver få ökade resurser
- Gränspolisen behöver tydligt mandat att kunna genomföra inre gränskontroller i olika miljöer och situationer.

#### 11.1.5.3. A-krimcenter

A-krimcenter är viktigt ett steg på vägen mot att mera effektivt motverka olika former av kriminalitet inom arbetslivet. A-krimcenter är under uppbyggnad men hindras ännu av sekretessbestämmelser. A-krimcenter-modellen med företrädare för flera olika myndigheter som permanent samarbetar och är samlokaliserade har lånats från Norge där flera A-krimcenter har funnits sedan 2015. Även i Norge hindras emellertid ett effektivt samarbete fortfarande av sekretessregler. Det är viktigt att sekretesshindren snabbt rivs i Sverige. Erfarenheter från Norge visar att A-krimcenter kommer att behöva samarbeta inte bara med statliga myndigheter utan även kommunala, som till exempel räddningstjänst<sup>235</sup> och socialtjänst.

A-krimcenter måste få personella resurser att kunna genomföra kontroller och utredningar.

<sup>230</sup> Ekobrottsmyndigheten skall enligt Förordning (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten handlägga dels vissa specificerade typer av brott som skattebrott och brott mot borgenärer, men också

- mål om brott vars handläggning annars ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.
- Mål om brott som bör handläggas vid myndigheten med hänsyn till att de rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning, internationell anknytning, är av principiell natur eller av stor omfattning får övertas av Ekobrottsmyndigheten efter framställning från Åklagarmyndigheten.

<sup>231</sup> Vid en Föreläsning "Från utpressning till styrelserum", av, Mikael Ekman och Ola Fredriksson från Acta Publica vid Penningtvättsdagarna 4 maj 2023 uppgavs att företag som kan kopplas till Hells Angels nätverket fakturerat offentliga verksamheter cirka 850 miljoner kr!

<sup>232</sup> Det är en erfarenhet från andra länder med organiserad släktbaserad kriminalitet. Legitima företag köps in och vissa familjemedlemmar tilldelas uppgifter i dessa bolag som står vid sidan av den kriminella verksamheten. Företagen skall sedan utgöra en ekonomisk reserv även för de som är aktiva kriminella om den kriminella verksamheten skulle tvingas upphöra.

<sup>233</sup> Ingripandepolisernas uppgift är då primärt att hindra att individer lämnar arbetsplatsen innan gränspolisen kunna undersöka deras identitet och legala ställning.

<sup>234</sup> Rättssäker och effektivt verkställighetsarbete (REVA) var ett samarbetsprojekt mellan svensk polis, Kriminalvården och Migrationsverket med syfte att öka effektiviteten och rättssäkerheten i verkställighetsarbetet, det vill säga verkställda utvisningar av personer som varaktigt vistas i Sverige utan tillstånd. Gränspolisen i Skåne kunde under projektet 2009 - 2013 utvisa 23 procent fler personer. Under 2012 verkställdes utvisning av 2 154 personer i Stockholms län inom projektet, vilket var en ökning med 47 procent jämfört med 2010.

<sup>235</sup> Räddningstjänsten har till exempel rätt att genomföra brandsyn och kan då upptäcka var illegal arbetskraft inkvarteras.

Samarbetet med lokalpolisen är väsentligt. För att genomföra effektiva kontroller av vissa typer av arbetsplatser krävs hjälp av ingripandepolisen för att hindra att illegala och svarta arbetstagare bara springer i väg. Även samarbetet med och med polisens underrättelseverksamhet är väsentligt för att förstå kopplingar mellan arbetslivskriminaliteten och annan kriminalitet.

I Norge finns det en fast koppling mellan åklagare<sup>236</sup> och A-krimcenter. De svenska åklagarkammarna är nu mycket hårt ansträngda men det är viktigt att A-krimcenterverksamheten inte havererar för att ärenden blir liggande i kö hos Åklagarkammare eller hos Ekobrottsmyndigheten. Det finns en risk att arbetslivskriminalitet betraktas som triviala brott i jämförelse med kontraktsmord och narkotikasmuggling.

- Sekretesshinder måste snarast undanröjas, inte bara mellan de myndigheter som ingår i A-krimcenter utan även i förhållande till andra myndigheter.
- A-krimcenter måste få personella resurser.
- Det måste finnas ett gott samarbete med åklagarväsendet och det måste finnas resurser hos åklagarkammare att lagföra brott som uppdragas inom ramen för A-krimcenterverksamheten.
- Det måste också etableras enkla vägar att anmäla misstankar om oegentligheter. Samarbetet mellan A-krimcenter och aktörer utanför myndighetssfären är ännu oklart.

#### 11.1.5.4. Myndigheternas befogenheter och samarbetsmöjligheter

Under de senaste åren, inte minst i skuggan av den ökande våldsbenägna kriminaliteten har frågan om sekretesshinder mellan myndigheter uppmärksammats. Även beträffande möjligheterna att motarbeta den form av kriminalitet som benämns som arbetslivskriminalitet så det väsentligt att bryta ner sekretessmurar mellan olika myndigheter. Flera utredningar ser nu på möjliga lagändringar. Detta är mycket viktigt.

#### 11.1.6. Befogenheter och roller

Även myndigheterna befogenheter bör bli föremål för överväganden. I andra länder har vissa myndigheter större och mera adekvata befogenheter.

- I Finland har t ex Arbetsmiljömyndigheten större befogenheter att även granska arbetsvillkor för anställda. Myndigheten kan kräva att arbetsgivaren presenterar dokumentation. Den dokumentationen, eller bristen på dokumentation kan sedan ligga till grund för utredning om människoexploatering eller under vissa förutsättningar kunna anföras som bevis i arbetsrättsliga processer.
- I Storbritannien finns en särskild myndighet, "Gangmasters and Labour Abuse Authority" (GLAA) som proaktivt arbetar med att övervaka och bekämpa exploatering inom arbetskraftsintensiva branscher<sup>237</sup> och för att skydda arbetstagare från missbruk och övergrepp.<sup>238</sup>

#### 11.1.6.1. Registersamordning

Registrering av företag och arbetsplatser och diverse uppgifter kopplade därtill är i Sverige fragmentiserat. Det svenska systemet för att samla in även fullt offentliga uppgifter från företag är decentraliserat till olika myndigheter. Det finns goda historiska skäl för detta. Men konsekvensen är att det finns uppgifter hos Bolagsverket, Skatteverket, Tullverket, Transportstyrelsen, Försäkringskassan, Lantmäteriverket, Arbetsmiljöverket. Ibland även hos Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Det finns även uppgifter hos kommunala myndigheter som räddningstjänst och byggnadsnämnd.

Mycket av diskussionen har under flera decennier handlat om bördan för företag att lämna uppgifter men föga intresse har visats hur informationen kan nyttjas, än mindre hur man säkerställer att lämnade uppgifter är korrekta.

En stor del av den lagrade informationen är i sig offentlig, men svårigheterna för ett bredare arbete för att identifiera

Olika ohederliga upplägg drar nytta av denna fragmentisering. Man lämnar olika uppgifter, ofta falska uppgifter. Detta kan medverka till skapa förvirring hos myndigheter.

I Norge använder myndigheter i mycket högre utsträckning gemensamma register. Registerdata måste prövas och kontrolleras. Det behövs också former för att kunna stämma av uppgifter för utländska företag med uppgifter som myndigheter i företagets hemland har.

#### 11.1.6.2. Offentliga organ med känsliga roller måste få skydda sig.

Det är uppenbart att Sverige har börjat få ett problem med att personer med koppling till olika sorters kriminalitet arbetar inne i olika offentliga organ och där kan få tillgång till känslig information. Givetvis är detta fortfarande en mycket marginell förekomst, men förekomsten förefaller öka. Samtidigt är offentliga organ i dag mycket sårbara. Möjligheterna att ta in

<sup>236</sup> Åklagare i Norge är befattningshavare inom polisväsendet.

<sup>237</sup> Till exempel frukt-, bär- och grönsaksodling, fiske och byggarbeten.

<sup>238</sup> I Sverige har Riksrevisionen i "Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade". (RIR 2020:27) kritiserat bristen på åtgärder för att motarbeta exploatering av prekär arbetskraft.

information och kontrollera personers bakgrund är begränsad.<sup>239</sup> Att inte ens domar som är offentliga får eftersökas förefaller inte rimligt.. Det innebär att offentliga tjänstemän kan ha mycket öppnbara kopplingar till kriminell verksamhet, och att dessa kan komma att aktivt stödja och hjälpa till i olika brottsupplägg.

- Regeringen bör snarast låta utreda hur offentlig och även privat verksamhet skall kunna skyddas sig mot infiltration från organiserad brottslighet. I detta skydd måste ingå att arbetsgivare får tillgång till domar. För vissa roller i en organisation, kan det även vara rimligt att det görs en mera omfattande säkerhetsprövning.

### 11.1.7. Offentlig upphandling

Offentlig upphandling är reglerat genom EU-rättsliga direktiv, men implementeras genom den svenska upphandlingslagstiftningen. Offentlig upphandling inom EU skall präglas av fem grundläggande principer;

- [1. Icke-diskriminering](#)
- [2. Likabehandling](#)
- [3. Proportionalitet](#)
- [4. Öppenhet](#)
- [5. Ömsesidigt erkännande](#)

För att säkerställa att dessa principer respekteras finns många mycket detaljerade regler i upphandlingsdirektivet och därmed i nationell lagstiftning. En beskrivning av offentlig upphandling och arbetslivskriminalitet finns i en rapport från Svenskt Näringsliv<sup>240</sup>. I den skriver man.

*”Lagstiftningen kring offentlig upphandling är specifikt utformat utifrån en strävan att det ska finnas låga hinder för nya företag att etablera sig på en marknad. Detta är givetvis i sig positivt för en väl fungerande och dynamisk marknad, men det ger även ökade möjligheter att etablera oseriösa företag och förklarar varför det i vissa branscher kan vara enklare att vinna insteg på marknaden för de offentligt upphandlade tjänsterna än på marknaden för privat köpta tjänster.”*

Det är således svårt att stoppa oseriösa företag att delta i anbudsgivning vid offentlig upphandling. Sverige har dessutom dröjt orimligt länge med att skapa medel för att en stoppa dömda ägare eller företagsledare från att lägga anbud. Detta problem verkar nu närma sig en lösning<sup>241</sup>

Men att kontrollera register är inte tillräckligt. Upphandlande myndigheter måste bli bättre på att granska anbud och ställa krav som försvårar för företag som använder arbetslivskriminella upplägg att lägga anbud och att vinna upphandlingar.

#### 11.1.7.1. Krav på arbetsrättsliga villkor

Det är, utifrån EU-rättspraxis, inte tillåtet att ställa krav på att leverantörer skall sluta kollektivavtal. Däremot är det tillåtet att ställa så kallade sociala krav under förutsättning att de 5 ovanstående principerna respekteras. Vid vissa stora upphandling, för upphandlingar av bygg- och anläggningsentreprenader över 60 miljoner kronor, skall upphandlande myndigheter, om det är behövt, kräva att leverantören tillämpar minst vissa villkor om lön, semester och arbetstid. Också eventuella underentreprenörer ska enligt kontraktet vara skyldiga att tillämpa villkoren.

Om arbetet utförs i Sverige ska de arbetsrättsliga villkoren avse lön, semester och arbetstid. Villkoren ska vara hämtade från och vara i nivå med de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal. Det är bara obligatoriskt att ställa de särskilda arbetsrättsvillkoren när det bedöms vara behövt.<sup>242</sup>

När information om arbetsrättsliga krav i kollektivavtal inte finns att tillgå är den upphandlande myndigheten inte skyldig att ställa några villkor avseende arbetstagares arbetsvillkor.

Men för utländska företag finns ett stort kryphål i detta regelverk. Enligt lagstiftningen<sup>243</sup> så anses en leverantör ha uppfyllt de arbetsrättsliga villkoren genom att

- att företaget ger anställda motsvarande villkor som i ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagar i den aktuella branschen.
- genom att företaget omfattas av lagen om utstationering av arbetstagare<sup>244</sup>.

<sup>239</sup> JO har nyligen i ett beslut ([7143-2022](#)) kommit fram till att kontrollerna av de anställda eventuella kopplingar till kriminalitet enligt JO utgör ett betydande ingrepp i den personliga integriteten och kontrollerna innebär en övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden som görs utan samtycke. Något lagstöd för detta finns inte. Kontrollerna strider därför mot regeringsformens skydd för den personliga integriteten, menade JO. JO:s uttalanden kan inte överklagas till domstol och anses vara vägledande för offentlig förvaltning.

<sup>240</sup> Oseriösa -företag i -offentlig -upphandling – Fler borde göra mer! november 2022

<sup>241</sup> Leverantörskontrollutredningen överlämnade i augusti 2023 betänkandet [En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter \(SOU 2023:43\)](#) till regeringen. Förslagen har remissbehandlats och är föremål för beredning i Regeringskansliet.

<sup>242</sup> I Upphandlingsmyndighetens rådgivning sågs att det handlar om en helhetsbedömning som ska göras mot bakgrund av riskerna för oskäliga arbetsvillkor i samband med en viss upphandling. I riksdagsbehandlingen av förslagen till den nu gällande upphandlingslagstiftningen uttalades att en upphandlande myndighet i första hand bör kunna söka kontakt med Upphandlingsmyndigheten för att få information om vilka nivåer på lön, semester och arbetstid som gäller i kollektivavtalen.

<sup>243</sup> Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, kap 17 §5

<sup>244</sup> Lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare

Men problemet är att lagen om utstationering inte alls stipulerar några arbets- och anställningsvillkor, lagen innebär bara att fackförbund har rätt att kräva att företaget skall teckna kollektivavtal och har möjlighet att vidta stridsåtgärder för detta. Så när utländska företag deltar i anbudsgivning för offentlig upphandling med utstationerad arbetskraft så ställs krav på arbetsvillkor i realiteten bara på de svenska företagen.

Detta är högst relevant inom byggsektorn. I andra branscher där offentlig upphandling är vanlig och där det finns stora risker för arbetslivskriminalitet är det dock ännu inte vanligt med utstationerad arbetskraft.

- Lagstiftningen bör förändras så att samma krav gäller för företag med personal som är anställd enligt svenska arbetsrättsliga regler och personal som är utstationerad.

Det är viktigt att stat, regioner och kommuner och dess företag inom ramen för sin offentliga upphandling försöker skapa förutsättningar för jämbördig konkurrens mellan olika anbudsgivare genom att använda de medel som finns för att dels stoppa anbud från företag eller företrädare som tidigare har nyttjat arbetslivskriminella upplägg, dels genom kontroller under kontraktstiden försöker säkerställa att uppdragen utförs enligt lag och kontrakt. Detta handlar till del om samma kontroller som alla uppdragsgivare kan ha behov att göra.

Enligt upphandlingsdirektivet och den svenska lagstiftningen är det tillåtet att förkasta onormalt låga anbud.<sup>245</sup> Även om domstolspraxis har inneburit att myndigheterna handlingsutrymme begränsats<sup>246</sup> så är det stora problemet att många upphandlande myndigheter och enheter inte genomför tillräckligt noggranna granskningar av anbud för att kunna stoppa de oseriösa företag som genom att använda arbetslivskriminella upplägg vinner konkurrensfördelar.

- Statens, regionernas och kommunernas upphandlingsverksamhet behöver öka sina ansträngningar att stoppa oseriösa företag från att vinna uppdrag vid offentlig upphandling.

En viktig fråga är förbättrat informationsutbyte mellan olika upphandlande myndigheter. Som det nu är kan ohederliga företagare göra likartade upplägg i flera olika kommuner efter varandra utan att varningar sprids på något systematiskt sätt. Kommunerna kan ofta ha civilrättsliga tvister med oseriösa företag.

- Det behövs ett varningssystem som visar riskerna med vissa företag och individer genom att erfarenheter från en kommun/region sprids till andra.

Ett sådant varningssystem bör sannolikt inte upprättas i statlig regi. Regeringen bör dock tillsätta en person med uppdrag att initiera ett samarbete mellan företrädare för kommuner/regioner, branschorganisationer, fackliga organisationer och statliga myndigheter för att ta fram en modell för ett fungerande system för varningar om oseriösa aktörer inom offentlig upphandling.

## 11.2. Åtgärder från bransch- och arbetstagarorganisationer

### 11.2.1. Arbetstagarorganisationer

När arbetskraften utgörs av personer som inte är permanent bosatta i Sverige så framstår den ”den svenska modellen” som synnerligen sårbar och dåligt fungerande. Fackförbundens förmåga att upprätthålla respekt för ingångna kollektivavtal är svag. Att hävda att Sverige har ett adekvat system för att upprätthålla principerna bakom utstationeringsdirektivet är vilseledande. Det innebär att den svenska modellens trovärdighet urholkas! På sikt måste man förstå att den starka roll som arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer har i Sverige kan komma ifrågasättas både intellektuellt och juridiskt.

Dagens ordning innebär att företag med arbetstagarare som är permanent bosatta i Sverige och som därför avlönas i enlighet med gällande kollektivavtal förlorar konkurrenskraft i förhållande till företag som använder utländsk, i Sverige ej bosatt arbetskraft.

Frågan om hur och när svenska fackförbund kan förmå utländska entreprenadföretag att teckna kollektivavtal har diskuterats sedan den så kallade Vaxholmskonflikten 2004–05. Efter den slog EU-domstolen fast att de krav som Byggnads framförde och den blockad som fackförbundet initierade stred mot EU-rätten<sup>247</sup>. Men det egentligen viktiga var att domstolen också tydliggjorde att fackförbund hade rätt att vidta stridsåtgärder, såsom blockader, för att förmå ett företag att teckna kollektivavtal,<sup>248</sup> så länge som kollektivavtalet inte tillämpade diskriminerande villkor för utländska företag och bara avsåg den så kallade hårda kärnan av arbetsvillkor – huvudsakligen lön och semester.

Men det anmärkningsvärda är att trots att vissa fackförbund haft starka synpunkter på att kraven bara får gälla den hårda kärnan, så används möjligheterna till stridsåtgärder ytterst sällan.<sup>249</sup> En stor del av de utländska företagen tecknar dock så kallade hängavtal. Men det är uppenbart att läsnigen med hängavtal fungerar mycket dåligt. Hängavtalet tenderar till att bli ett instrument för att visa upp en snygg fasad. Företaget följer helt enkelt inte avtalet!

<sup>245</sup> Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) Kap 16, §7,

st 2: Myndigheten ska förkasta anbudet om leverantören inte på ett tillfredsställande sätt har förklarat det låga priset eller kostnaden.

st 3 En upphandlande myndighet ska också förkasta en leverantörs anbud om den finner att det onormalt låga priset beror på att anbudet inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter.

<sup>246</sup> Till exempel har Högsta Förvaltningsdomstolen slagit fast att en upphandlande myndighet inte har rätt att sätta upp så kallade golvpriser (HFD 2018 ref. 50) inte heller använda utvärderingsmodeller som inte tar hänsyn till priser som understiger en viss nivå (HFD, mål nr 3566–21 från 2022)

<sup>247</sup> [Document 62005CJ0341](#)

<sup>248</sup> Som ett resultat att EU-domstolens dom ändrades lagstiftningen i Sverige 2010. Denna ändring fick kritik och en senare regering skrev om lagtexten igen 2017. Dock är detta en fråga där domstolarna måste tillämpa den rättspraxis som skapas i EU-domstolen.

<sup>249</sup> Fackförbundet Byggnads genomförde sin första uthålliga blockad mot ett utländskt entreprenadföretag efter 2004 först under 2023!



Möjliga åtgärder:

- Fackförbunden kan i högre utsträckning kontrollera företag och huvudmän innan fackförbundet godkänner att företaget får teckna ett hängavtal.<sup>250</sup>
- Fackförbunden i utsatta branscher behöver kontrollera att företagen följer de undertecknade hängavtalen. Det kräver att även mindre företag kontrolleras.
  - Eftersom det är viktigt att upprätthålla respekten för ingångna arbetsrättsliga avtal borde även fackförbund från delar av arbetsmarknaden som inte i hög utsträckning berörs av arbetslivskriminalitet i form av brott mot kollektivavtal, ekonomiskt kunna bidra till kontrollinsatser i utsatta sektorer, till exempel fastighetsunderhåll, jord-och skogsbruk, städning, hotell och restaurang.

### 11.2.2. Arbetsgivarorganisationer

Företag som arbetar med ohederliga upplägg vill oftast gärna visa upp en snygg vit fasad. Ett inslag är då att företaget vill vara medlem av en arbetsgivarorganisation eller en branschorganisation. En del arbetsgivarorganisationer har skärpt kontrollerna av företag som ansöker om medlemskap.

- **Om fler undviker att ansluta företag som lämnar felaktiga och vilseledande uppgifter eller som har företrädare som tidigare arbetat med olika former av ohederliga upplägg så minskar möjligheterna att visa upp vita fasader.**

I vissa branscher, till exempel inom byggsektorn har medlemmar i branschorganisationen genom kollektivavtal förbundit sig att bara anlita underentreprenörer som också har motsvarande kollektivavtal.

Men vissa branschorganisationer förnekar fortfarande att det finns allvarliga problem med arbetslivskriminalitet inom deras områden. I en del fall beror det på att de arbetslivskriminella företagen är tjänsteleverantörer till företagen inom branschen, i andra fall på att arbetslivskriminella upplägg är så vanliga att man vill undvika disruptionen om dessa ohederliga företag bekämpades.

- Det är viktigt att det finns en enad front mot ohederliga företag inom alla branschorganisationer.

Större företag har problem som är likartade de som finns inom offentlig upphandling; bristande information om andra företags erfarenheter med underleverantörer.

- Det behövs bättre fungerande varningssystem före företag och individer. Branschorganisationer borde kunna medverka till att bygga upp varningssystem.

### 11.2.3. Bank-ID

Bank ID viktiga roll och problemen med systemet beskrevs i avsnitt 8.2.3.

**Bank-ID måste få en biometrisk koppling som omöjliggör att en person i hemlighet kan kontrollera andra individers bank-identiteter.**

Redan 2019 föreslog en utredning<sup>251</sup> att ett statligt ID-kort med E-legitimation skulle bli det system som skulle användas för identitetskontroll.

- **Det är viktigt att nuvarande ordning med Bank-ID som den helt dominerande sättet att identifiera individer vid kontakter med olika myndigheter snarast utvecklas till ett säkrare system eller ersätts.**

### 11.2.4. ID06

ID06 är ett frivilligt system som tillkommit på initiativ av byggbranschens olika organisationer och som ägs av dessa<sup>252</sup>. ID06, har fått en mycket stor betydelse för att motverka arbetslivskriminalitet och används på i stort sett alla större svenska byggarbetsplatser och börjar användas även i flera andra branscher<sup>253</sup>

ID06-systemet är en del av nyckeln till att utforma en effektiv kontroll och granskning av arbetsplatserna ID06 Systemet är baserat på avtal mellan en uppdragsgivare och en eller flera uppdragstagare. Avtalet innebär bland annat att alla på byggarbetsplatsen är skyldiga att bära ID06-kort synligt, samt att kunna visa giltig legitimation.

För byggsektorn gäller normalt ett lagkrav på elektronisk personalliggare.<sup>254</sup> De allra flesta byggarbetsplatser som omfattas av kravet på personalliggare uppfyller detta genom ID06-systemet. I personalliggaren ska dagligen föras in uppgift om vilka som arbetar på arbetsplatsen och vilket företag som är arbetsgivare. ID06 systemet tvingar oseriösa entreprenörer som vill använda till exempel illegal arbetskraft på en byggarbetsplats att dölja att dessa saknar kort<sup>255</sup>.

<sup>250</sup> Dock skall noteras att svenska fackförbund inte kan vara så rigorösa att utländska företag genomgående hindras att teckna kollektivavtal i Sverige. I så fall kan det betraktas som ett otillåtet handelshinder och svenska staten kan hypotetiskt av EU-domstolen åläggas att reglera svenska fackliga organisationers möjlighet att neka hängavtal.

<sup>251</sup> SOU 2019:14 Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation,

<sup>252</sup> Ägare är Byggföretagen, Byggherrarna, Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan, Installatörsföretagen, Maskinentreprenörerna, Plåt-och Ventföretagen, Glasbranschföreningen, Säkerhetsföretagen, Transportföretagen och Måleriföretagen.

<sup>253</sup> Hösten 2023 uppmånade Stådbranschen Sverige, som är en branschorganisation för städföretag, beställare av städtjänster, såväl privata som offentliga, att kravställa ID06 vid löp av städtjänster.

<sup>254</sup> 39 kap. 11 a-c §§ skatteförordningen (2011:1244) samt kapitel 4.

<sup>255</sup> Olika metoder används, t ex att skapa öppningar inhägnade runt arbetsplatsen, eller att arbetstagarna har "hyrda" identiteter.

I ID06-systemet finns det i dag cirka 740 000 aktiva ID06-kort. Totalt är cirka 90 000 företag anslutna till ID06.

ID06-kort som ska bäras av arbetstagarna ger en bild i realtid av vilka företag och individer som är aktiva på en arbetsplats. Normalt så finns det kortläsare vid ingången till en byggarbetsplats så att arbetstagarna registreras. Det finns dock inga tydliga instruktioner från vare sig Skatteverket eller ID06 att ha avläsning vid ingång. I en del fall placeras kortläsarna så att det underlättar inpassering av arbetskraft utan ID06. Det finns också exempel på att samma kort öppnar en grind gång på gång för att släppa in flera olika personer.

- ID06 behöver ta full kontroll över all mjukvara och hårdvara för avläsning av kort.

I början av 2020-talet genomfördes en omfattande uppdatering av systemet. Det innebär att alla kort har bytts ut och kontrollerna vid utfärdande av kort har förbättrats. Men det finns fortfarande risker med såväl lånade ID06-kort som att "hyrda identiteter" används för att registrera kort. I dessa fall kan alltså ett kort vara registrerat på en annan person än den som i praktiken använder det. Man kan använda BankID för att registrera ett ID06 kort. Men BankID kan utfärdas på basis av att en individ fotograferar ett svenskt pass. Det går således att låna ett pass och efter en tid gå runt med ett ID06 kort för i en annan persons namn.

Ett annat problem med ID06 gäller när tredjelandsmedborgare är utstationerade från ett annat EU-land men inte uppfyller kraven på att vara bosatt i ett EU-land. ID06 gör nämligen inte fördjupade kontroller om en person verkligen uppfyller bosättningskravet. Ansvar Säkerhet har vid kontroller på arbetsplatser vid många tillfällen funnit sådana personer där Gränspolisen sedan också konstaterat att det inte rör sig om en tillåten utstationering.

- Problemen med ID06 kan åtminstone till del lösas genom att använda biometriska data för att kontrollera individernas identitet. **ID06 behöver ta steget till användning av biometriska data.**

För att ID06-systemet ska bli ett ännu effektivare verktyg för byggherrar och huvudentreprenörer, och även underlätta myndigheternas kontrollarbete så krävs att det innehåller aktuell information om de entreprenörer och arbetstagare som finns på en arbetsplats. Informationen behöver uppdateras löpande. I dag kan det vara svårt för ID06 att få information från myndigheter även när sekretesshinder inte föreligger.

- **Uppgifter som är offentliga hos olika myndigheter<sup>256</sup> måste kunna göras löpande tillgängliga för ID06 genom dataöverföring.** Det anges vara en förutsättning för att effektivt kunna hantera kontroller av 1000-tals kort varje vecka.

ID06 har nu också så kallade företagsdeklarationer. Genom att kontrollera vissa basala data om företaget så får företaget en färg i företagsdeklarationen. Ett företag som saknar F-skatteregistrering eller Momsregistrering blir givetvis röd markerat. Tanken är mycket god men kontrollerna av företagen är inte tillräckligt omfattande och framför allt för utländska företag så fungerar inte systemet. Trots detta kan företag bli grönmarkerade.

- Systemet med företagsdeklarationer kan invägga köpare av tjänster i en falsk trygghet. Företagsdeklarationerna är inte tillräckligt bra.

ID06 är i grunden ett bra system och det är viktigt att det används i fler branscher där det finns problem med arbetslivskriminalitet.

- Städföretagen rekommenderar nu sina medlemsföretag att använda ID06, men det vore bättre om det blev ett krav. Inom transportnäring och lager sprider sig ID06. Men även till exempel skogsplanterare och arbetare vid odling av bär och frukt borde ha ID06 kort för att minska risken för illegal arbetskraft. Att personal inom hemtjänst och assistans bär ett ordentligt ID-kort borde vara en självklarhet.

### 11.3. Villkor och kontroller från beställare/kunder

#### 11.3.1. Kontroller av leverantörer är en ny företeelse

Rollen som beställare / kund i detta sammanhang är mycket viktig men har fram till slutet av 10-talet knappast ens diskuterats i Sverige vid köp av tjänster i Sverige.<sup>257</sup> Förut sågs det som en självklarhet att praktiskt taget alla företag på marknaden drevs på ett hederligt sätt i enlighet med lagar. Som berördes i avsnitt 8.1. har tilliten mellan näringsidkare varit en stor tillgång för utvecklingen av det svenska näringslivet.

Dessvärre har utvecklingen inneburit att den långtgående tilliten som tidigare kunde präglade affärsrelationer nu eroderats. Det innebär ett behov av kontroller och uppföljning, som givetvis är resurskrävande. Därför är det naturligt att det funnits ett motstånd hos vissa köpare av varor och tjänster att vidta försiktighetsåtgärder. Att genomföra kontroller av affärspartners har inte uppfattats som en relevant uppgift.

<sup>256</sup> Byggmärknadskommissionen nämnde bland annat

- om ett företag har F-skatt och när Skatteverket beslutar att upphäva beslut om F-skatt.
- överföring av uppgifter från Arbetsmiljöverkets utstationeringsregister.
- uppgifter från Migrationsverket om uppehålls- och arbetstillstånd.
- uppgifter om beslut om så kallat AT-UND och om när AT-UND upphör.
- uppgifter om folkbokföring.
- uppgifter om A1 intyg från Försäkringskassan

<sup>257</sup> Däremot talade det redan under 1990-talet om CSR som företagens sociala ansvar. Men då var arbetsförhållanden vid varutillverkning i utvecklingsländer helt i fokus i Sverige.

Nu sker emellertid vissa förändringar både för privat köpta tjänster från företag och i viss utsträckning också beträffande privatmarknaden. Största förändringar sker dock inom ramen för offentlig upphandlade tjänster.

I grunden handlar det om två typer av åtgärder.

- Att veta vem man gör affärer med.
  - Kontroll av vem eller vilka som äger eller kontrollerar en potentiell affärspartner och huruvida dessa personer tidigare varit inblandade i kriminella eller ohederlig verksamhet. Vid offentlig upphandling finns det lagkrav att kontroll skall genomföras.
- Att kontrollera att säljaren tillhandahåller den överenskomna varan eller tjänsten på ett korrekt sätt.
  - Leverans och leverantörsuppföljning. Det innefattar inte bara varans eller tjänstens kvalitet och kvantitet utan även utan även hur produktionen skett, till exempel att leverantören betalt in skatter och vilka arbetsvillkor företaget i verkligheten tillämpat.
    - I stor utsträckning handlar det om snävt inriktade kontrollåtgärder som att företaget betala in preliminärskatt för de anställda.
    - I mindre utsträckning kontrolleras lönenivåer, arbetstider och andra frågor som handlar om arbetsvillkor.
    - Ännu är arbetsplatskontroller ovanliga inom bygg- och anläggning och mycket sällsynta i andra branscher.

Både för privat köpta tjänster och för offentligt upphandlade tjänster handlar det om att sluta civilrättsliga kontrakt som förutom att beskriva köpet av själva tjänsten även ställer krav kring till exempel arbetsförhållanden, löner, skattebetalning med mera. Man kan säga att civilrättsliga kontrakt kan komma att innefatta även krav på att en leverantör skall följa lagar. Det kan förefalla vara en överloppsgärning att avtala om laglydighet, men avtalet bör ge köparen en rätt att genomföra kontroller. Därför är denna form av avtal och påföljande kontroller mycket viktiga.

### 11.3.2. Fåtal segment har kontrollsystem

Detta är det område där det sker stora förändringar. Utvecklingen sker på olika sätt inom olika branscher.

- Bygg- och anläggningssektorn
  - Det finns en över 100 gammal praxis om kontroll av utförda arbeten ur en byggtknisk aspekt. Den kontrollen har oftast gjorts av oberoende kontrollanter och resultaten har redovisats på ett standardiserat och formaliserat sätt.
  - Nu sker en snabbutveckling mot kontroll av under kontraktstiden.
    - Bankinitiativet - Hållbar byggbransch kommer att kräva vissa kontrollinsatser på alla byggen som finansieras av svenska banker, se avsnitt 11.3.4.3.
    - Kommunala bostadsföretag i storstäderna och en del kommunala förvaltningar och även några privata företag driver Rättvist Byggande som genomför kontroller av leverantörer. Se avsnitt 11.3.4.2.
    - Ett antal byggherrar, både privata och offentliga anlitar privata bolag för oberoende tredjepartskontroll av leverantörer. Ansvar -Säkerhet är ett av dessa företag. Se avsnitt 11.3.4.1.
- Fastighetsskötsel och underhåll
  - Kontroller av utfört arbete har oftast gjorts av beställarens egen personal och genomförts på ad hoc basis.
  - Några privata kontrollföretag, däribland Ansvar Säkerhet utför kontroller åt vissa fastighetsägare.
  - Den stora delen av fastighetsskötsel och fastighetsunderhåll som fastighetsbolagen låter externa företag utföra, blir aldrig föremål för kontroll och granskning.
- Städbranschen
  - Kontroller av utfört arbete har oftast gjorts av beställarens egen personal och genomförts på ad hoc basis. Det har saknats standardiserade omdömen. Kontroll av arbetsförhållanden, skattebetalning med mera från beställares sida är ovanliga.
  - Almega Städföretagen är en branschorganisation för cirka 900 städföretag som arbetar mot företag och offentliga verksamheter. Organisationen har nyligen tagit beslut om att förorda att anställda städare skall ha ID06-kort när de utför arbete. Detta innebär en påtaglig ambitionshöjning jämfört med tidigare ID-system i branschen.
  - Kunderna för RUT-tjänster har med nuvarande regelverk knappast förutsättningar att kunna göra några kontroller på egen hand. Städföretag som arbetar med RUT-tjänster skulle på eget initiativ kunna införa ID06 kort för sin personal.
- Taxi
  - Under de senaste 4–5 åren har några offentliga köpare av taxi och persontransporttjänster börjat spåra och kontrollera körningar som görs med offentlig ersättning. För huvuddelen av den upphandlande marknaden för taxitjänster sker det dock ingen systematisk kontroll.
  - Beställningscentraler har goda förutsättningar att kontrollera anslutna åkare och dess personal.

- Det är inte realistiskt att privatkunder skulle kunna göra egna kontroller. Däremot kan det vara realistiskt att kunder väljer varumärken, det vill säga beställningscentraler, utifrån information om dessa.
- Jordbruk- odling.
  - Kontroll av utfört arbete har utförts av beställaren.
  - Kontroll av företagen under uppdraget eller kontroll av arbetsförhållanden och liknande är ovanligt.
  - Certifieringssystemen för odling<sup>258</sup> har inte några krav beträffande arbetsvillkor för anställda eller för anlidade tjänster.
- Skogsbruk
  - Många skogsägare är enskilda individer som sällan köper tjänster. Köp av tjänster sker ofta i flera led.
  - Några skogsägare, främst institutionella ägare har visat intresse för att utföra kontroller av något slag på entreprenörer som utför uppdrag.
  - Många skogsägare vill kunna sälja virke som är certifierat av Forest Stewardship Council (FSC). FSC inkluderar nu även vissa så kallade arbetarrättigheter. Dessa krav är dock dåligt anpassade till svenska förhållanden och knappast operativa.
- Hårfrisörer och skönhetsalonger.
  - Ingen beställarkontroller och det finns inte heller realistiska möjligheter att kunderna skulle kunna göra några kontroller.
  - Det finns en branschorganisation<sup>259</sup> men många företag är inte anslutna.
- Småskalig tillverkning och reparationsverksamhet.
  - Här finns stora skillnader. Ett fåtal företag har fackligt aktiva men även fackförbund som normalt har en stor andel anslutna har oftast mycket få eller inga medlemmar i småskalig verksamhet. En del verksamhet bygger på personal från utlandet eller personen som nyligen fått tillstånd att vistas i Sverige.
  - I vissa branscher finns förutsättningar även för små företag att vara med i branschorganisationer, i andra så är dessa företag ej organiserade. Det finns inte några system för att kontrollera arbetsvillkor.

Bilden är således mycket skiftande.

### 11.3.3. Villkor och konsekvenser

Kontroller som genomförs på beställarens uppdrag måste sedan följas upp med kännbara åtgärder mot företag som bryter mot de civilrättsliga avtalen. På kort sikt är detta oftast också kostsamt för beställaren, inte minst i form av förseningar och störningar.

Men beställare måste agera inom ramen för de möjligheter som avtalen ger. Då kommer miljön för ohederliga företag att bli alltmera avskräckande. Men rättsliga tvister får inte dra ut på tiden. Sker det så kan ohederliga företag hinna "ömsa skinn" och flytta tillgångar.

Inom offentlig upphandling finns det en intressekonflikt mellan att rikta upphandlingar endast till stora etablerade företag vilket bör kunna minska riskerna med avtalsbrott, och den allmänna ambitionen att offentlig upphandling skall främja även förekomsten av mindre och nystartade företag på marknaden. Här finns ju också en koppling till produktivetsfrågorna.

### 11.3.4. Oberoende tredje part-kontroller

I realiteten så måste beställare antingen bygga upp en egen kontrollfunktion eller anlita en oberoende kontrollantfunktion. Erfarenheterna visar att det krävs kunskap och erfarenheter att genomföra effektiva och relevanta kontroller. Inom vissa branscher så är det vanligt att företag som använder arbetslivskriminella upplägg ändå har förmåga att uppvisa en "vit fasad".

Det innebär att företaget gärna talar om etik och moral, uppvisar kvalitetscertifiering och liknande. Företagen framhåller normalt att de har tecknat kollektivavtal och kan visa upp att företaget är registrerat för F-skatt, att av eventuella utländska bolag och dess personal som arbetar i Sverige, finns åtminstone några registrerade i Arbetsmiljöverkets utstationeringsregistret. De kan till och med visa lönelistor.

Men allt det kan vara ett bländverk. Vissa certifieringar är mycket enkla att erhålla då de baseras på tillit och egna uppgifter. Att vara registrerad för F-skatt är inte samma sak som att betala in någon preliminärskatt/SINK-skatt för anställda. Lönelistor säger inte något om vad som sedan betalats ut. Att det står några namn i utstationeringsregistret betyder inget i sig utan man behöver kontrollera mot personalliggare/inpasseringslistor. Egentligen behöver man begära legitimation från alla som arbetar. När utländska företag är involverade kan man behöva kontrollera vissa uppgifter i databaser i företagets hemland.

Ett företag eller en offentlig förvaltning som vill genomföra kontroller själva behöver därför bygga upp en ganska omfattande kompetens. Det finns nu oberoende tredjeparts kontrollutövare. Denna typ av verksamhet förekom inte för några år sedan.

<sup>258</sup> Kontrollföreningen för Alternativ Odling (KRAV) och Sigill Kvalitetssystem (Svenskt Sigill)

<sup>259</sup> Frisörföretagarna

Samtidigt är det givetvis avgörande att denna typ av företag har stor kompetens och att sådana företag inte kan komma att kontrolleras av ohederliga element. Det finns en betydande risk att det finns kontrollföretag som i själva verket inte utför riktiga kontroller utan är en del av white-wash-upplägg<sup>260</sup>.

Det är viktigt att den slutlige beställaren exempelvis en byggherre inte överlåter åt huvudentreprenören att köpa in kontrolltjänster. Lojaliteten måste ligga mellan beställaren och kontrollbolaget samt att kontrollbolagets kompetens och seriositet säkerställs, genom att exempelvis se på olika kontrollbolags publicerad statistik.

I dag handlar kontrollverksamheten i mycket stor utsträckning just om byggtreprenader. Men det finns ett intresse från beställare av tjänster även inom andra branscher att genomföra motsvarande kontroller.

#### 11.3.4.1. Ansvar Säkerhets kontrollverksamhet

Ett exempel på hur kontrollbolag arbetar kan hämtas från Ansvar Säkerhet.

Ansvar Säkerhet är ett privat bolag. Företaget erbjuder kontrolltjänster till såväl privata som offentliga beställare av tjänster. Tanken är att uppdragsgivarna får möjligheten att kunna lämna den allra största delen av kontrollverksamheten till Ansvar Säkerhet. Verksamheten domineras av kontroller av byggtreprenader men företaget erbjuder motsvarande kontroller även inom andra branscher. Exempelvis inom förvaltning så som fastighetsförvaltning, utemiljöbranschen, städ och transportbranschen.

Företaget beskriver sin arbetsmetodik på följande sätt

- Upphandlingsstöd
  - Om beställaren är bunden av lagen om offentlig upphandling är det viktigt att redan från början ställa sådana villkor att beställaren har rätt att utesluta anbudsgivare som tidigare brutit mot lagar, liksom att utesluta anbud som utan rimlig förklaring är orimligt lågt. Den upphandlande myndigheteten behöver också utforma sina tilldelningskriterier med eftertanke.
- Tilläggs klausuler
  - Avser att hjälpa uppdragsgivaren att applicera förstärkande tilläggs klausuler i de branschvisa standardavtalen<sup>261</sup>.
  - Förstärkande tilläggs klausuler stipuleras att kontrollföretaget har rätt att göra bakgrundskontroller av entreprenörer i alla led, oannonserade arbetsplatskontroller och sanktioner i form av viten i de fall illojalitet mot avtal eller lagbrott konstaterats.
- Bakgrundskontroll
  - Experter på fördjupade bakgrundskontroller på svenska- och utländska bolag, samt personer.
  - Efter bakgrundskontroller är det kontrollföretaget som förmedlar till beställaren vilka entreprenörer som rekommenderas att anlitas.
- Arbetsplatskontroll
  - Under pågående byggprojekt eller arbete genomförs systematiskt och kontinuerligt oanmälda arbetsplatskontroller, med sammanställd rapport med rekommendationer på åtgärder. Vid arbetsplatskontroll kontrolleras bland annat
  - Om ID06 systemet används på arbetsplatsen- kontroll av individernas ID06-kort och att de är inloggade på arbetsplatsen (byggbranschen)
  - Legitimationskontroll
  - Att samtliga företag på plats är föranmälda och godkända
  - Uppehålls- och arbetstillstånd (medborgare utanför EU/EES)
  - Utländska bolag och berörda individer mot Arbetsmiljöverkets utstationeringsregister
  - Kontroll av skalskydd eller inhägnad – om obehöriga med lätthet kan tillträda arbetsplatsen
  - Kritiska risker gällande arbetsmiljö

Under byggtiden kan revision genomföras vid behov. Det innebär en fördjupad granskning av löner och skatter i Sverige eller i hemlandet hos en entreprenör.

Företagets bedömning är att mycket av avvikelser, fel, lag- och avtalsbrott stammar från utländska företag och utländsk arbetskraft. Dessa företag är svåra att kontrollera och de vanliga kontroller av bolag som genomförs utifrån "svenska förutsättningar" är oftast otillräcklig. Därför menar Ansvar Säkerhet att det krävs medarbetare och partners som kan finna information i företagens hemländer som ger en mera fullständig bild av företagets struktur och verksamhet.<sup>262</sup>

#### 11.3.4.2. Rättvist byggande

Rättvist byggande startades av Stockholmshem 2017 och utvidgades senare till andra kommunala bostadsbolag i Stockholm. Från att varit ett projekt inom Stockholms stad har det nu blivit en organisation, i form av en ideell förening, som har kommunala bolag och ett par privata fastighetsbolag som medlemmar. Organisationen Byggherrarna är medlemmar och är

<sup>260</sup> Det kan handla om företag som har kopplingar till de företag som de skall kontrollera eller till den som beställer kontrollen.

<sup>261</sup> I standardavtalen finns det sällan inkluderat några viten eller andra konsekvenser vid lagbrott eller brott mot avtalet. I tilläggs klausulerna kan man stipulera om sanktioner i form av viten.

<sup>262</sup> Exempel på detta kan vara att analysera företagens årsredovisningar, söka i domstolsregister och liknande.

dessutom värd för föreningens kansli. Verksamheten bedrivs genom ett kommersiellt servicebolag. Rättvist byggande är samtidigt en inköpscentral enligt Upphandlingslagstiftningen varför medlemmar som är bundna av Lagen om offentlig upphandling avropar kontrolltjänsterna från ett avtal som Rättvist Byggande tecknat. Medlemmarna i Rättvist Byggande är inte bundna att använda Rättvist Byggande tjänster utan kan även anlita oberoende tredjeparts kontrollföretag.

Rättvist byggande arbetar för att hjälpa byggherrar att motverka att arbetslivskriminella företag kan vara verksamma på byggarbetsplatserna. Rättvist byggande tillhandhåller vissa tjänster till uppdragsgivarna. Man beskriver sitt arbetar med

- Kontroll av underentreprenörer
- Kommunikation i form av utbildning och skyltning
- Arbetsplatskontroller
  - Att samtliga företag på plats är föranmälda och registrerade.
  - ID06
  - Legitimation
  - Arbets- och/eller uppehållstillstånd vid behov (personal från tredje land).
  - Utstationering (utländska arbetsgivare).
  - Arbetsplatsens inhägnad (staket/stängsel och grindar).
  - Arbetsrättsliga kontraktsvillkor på svenska bolag (lön, arbetstid och semester).
- Avtals- och avvikelshantering liksom myndighetskontakter.

#### 11.3.4.3. Bankinitiativet för en hållbar byggbransch

Banker och lagstiftare har blivit allt mera medvetna om att deras verksamhet kan komma att främja kriminella upplägg av olika slag. Därav det numera omfattande arbetet med att motverka penningtvätt. En aspekt av detta gäller kreditgivning. Banker svarar, vid sidan av några få andra kreditgivare, för kreditgivning till praktiskt taget all nybyggnad och alla större renoveringsprojekt under byggtiden. Därmed får de krav som ställs vid kreditgivningen ett mycket stort genomslag. Bankerna har av tradition ställt vissa krav på till exempel försäkringar för att säkra sina krediter.

Initiativet Hållbar byggbransch inleddes 2019, då bygg- och fastighetsbranschen uppvalde företrädare för banker med en avsiktsförklaring som innehöll ett antal krav som skulle kunna ställas i kreditgivningsprocessen. Syftet var att öka byggherrars och huvudentreprenörers möjlighet till kontroll av att samtliga företag i ett byggprojekt lever upp till lagstadgade krav. Genom den genomgripande förändring av ID06-systemet som samtidigt genomfördes skulle det finnas förutsättningar för att på ett bättre sätt överblicka alla leverantörsled inom ett byggprojekt.

Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SBAB, SEB, Sparbankerna och Swedbank valde att gå vidare i en beslutsprocess som pågick under 2020 och omfattade bland annat överväganden utifrån konkurrensrätten, GDPR och praktisk genomförbarhet. Arbetet resulterade i gemensamma riktlinjer som bankerna ska beakta i sin kreditgivning till nyproduktion och renovering, liksom anläggningsarbeten som till exempel infrastruktur, markarbeten och vägprojekt dvs där produktionen omfattas av lagen om elektronisk personalliggare.

Riktlinjerna antogs i november 2020 och innefattar krav på

- digital kontroll och uppföljning
- obligatorisk förämälan
- skötsel av skatter och avgifter
- fysiska arbetsplatskontroller

Danske Bank, Nordea, SBAB, SEB samt Swedbank och Sparbankerna enades under hösten 2023 om att införa bankgemensamma särskilda villkor för att standardisera bankernas krav.<sup>263</sup> Villkoren har utvecklats i nära samarbete med branschorganisationer i bygg- och fastighetssektorn, och väntas få full effekt från 2024-11-01, då alla i byggsektorn förväntas ha implementerat kontrollsystem, som uppfyller kraven i villkoren.

När bankerna nu börjar ställa krav på näst intill alla byggherrar kan detta få stor betydelse. Det betyder att alla företag som agerar som huvudentreprenörer i realiteten måste utforma kontroll- och granskningssystem för att ta fram de uppgifter som byggherrar i egenskap av låntagare kommer att behöva redovisa för bankerna. Tidigare har denna form av kontroller gjorts på initiativ av enstaka byggherrar och huvudentreprenörer. Nu kommer det att etableras en miniminivå för kontroller för en mycket stor del av byggmarknaden.

För att kunna uppfylla de krav som bankerna ställer måste byggherrar ställa krav och kontrollera samtliga entreprenörer i alla led. Det innebär att det kommer att växa fram en bättre utvecklad kontrollstruktur. ID06-systemet eller motsvarande och dess kontrollsystem med projektrapporter kan förväntas nyttjas som ett stöd.

Digitala lösningar samlar information från de elektroniska personalliggare som enligt lag måste finnas på alla byggarbetsplatser. Identiteter och arbetsgivarsamband säkerställs för arbetstagarna, vilket möjliggör kontroll av företag som är aktiva på byggarbetsplatserna.

Vad som är mycket viktigt är att byggherren ska genomföra fysiska kontroller på arbetsplatsen. Oannonserade arbetsplatskontroller ska genomföras minst ett eller två gånger per år beroende på projekts kontraktssumma, och innefatta bland annat kontroll av elektronisk personalliggare, entreprenörer på byggarbetsplatsen, individers ID handlingar och icke EU/EES medborgares rätt att arbeta i Sverige. Det leder till att marknaden för oberoende tredjepartskontroller växer.

Kraven handlar om att alla aktörer i byggprojekt ska följa gällande lagar och regler. Däremot omfattar villkoren inte några krav beträffande arbetsvillkor för arbetskraften vid dessa byggprojekt. Det är svagheten i systemet. I praktiken är alla företag på den aktuella typen av byggprojekt genom avtal förpliktigade att ha kollektivavtal, men kontrollen att dessa följs är och kommer även med Bankinitiativet att förbli dålig.

<sup>263</sup> Handelsbanken implementerar samtidigt egna särskilda villkor inom ramen för samarbetets riktlinjer.

Rapport på uppdrag av Produktivitetskommissionen (Fi 2023:03), utarbetat av Ansvar  
Säkerhet, författare Hans Jeppson.

2024-01-24

**Ansvar och Säkerhet i Europa AB**

559068-4717

[info@ansvarsakerhet.se](mailto:info@ansvarsakerhet.se)

Valhallavägen 77, 114 28 Stockholm

**Jeppson Business & Government Consulting AB**

556793-0580

[hans.jeppson@jbgc.se](mailto:hans.jeppson@jbgc.se)

Ljustergränd 1, 116 68 Stockholm