

2024-06-18

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Joakim Lindström
072-601 16 15
Joakim.Lindstrom@tco.se

Arbetslivskriminalitet, SOU 2024:14

A2024/00424

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) har fått möjligheten att yttra sig över Delegationen mot arbetslivskriminalitets delbetänkande Arbetslivskriminalitet. Myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14) och lämnar härmed vårt yttrande.

TCO:s övergripande synpunkter

För TCO är åtgärder för att öka täckningsgraden för kollektivavtalen, främja facklig anslutning och organisering åtgärder som ger arbetsmarknaden ett starkt grundskydd mot arbetslivskriminalitet. Med starka fackföreningar ges de bästa förutsättningarna för kontroll av löner och villkor samt de bästa möjligheterna för samtliga arbetstagare att hävda dem.

Med det sagt ser TCO naturligtvis ett stort behov av ett stort antal insatser inom flera områden för att motverka arbetslivskriminaliteten och de risker för samhället, arbetsmarknaden och den sunda konkurrensen som arbetslivskriminaliteten innebär.

Delegationens redogörelse för det belgiska arbetet mot arbetslivskriminalitet är en viktig källa till inspiration för TCO och vid jämförelse med det svenska arbetet blir ett antal allvarliga brister i svenska lagar, regler och myndighetsuppdrag synliga. För TCO är svårigheterna att utreda, väcka åtal och nå fällande domar för människohandel och människoexploatering trots indikationer på förekomsten av sådan brottslighet, samt att svenska regleringar och myndighetsstyrning inte förmår att omhänderta offer för olika former av exploatering och ge dem incitament att medverka i utredningar av dessa brott, särskilt anmärkningsvärda. Det är ett komplicerat och tidskrävande arbete att motverka arbetslivskriminalitet eftersom arbetslivskriminalitet som fenomen har många förgreningar och uttryck som kräver en bred palett av åtgärder för att motverka. Men vad gäller omhändertagande av offer för exploatering och utnyttjande – oavsett migrationsrättslig status – så bör det inte vara en lika komplicerad fråga att vidta åtgärder som ger dem ett skydd, möjligheter till upprättelse och incitament att uppmärksamma missförhållanden. TCO menar därför att det inte

bara är en principiellt viktig fråga att snarast sätta flera åtgärder för att stärka arbetstagare och offer för arbetslivskriminalitet och utnyttjande, utan att det är förhållandevis väl kända åtgärder som inte bör vara särskilt resurskrävande och som i flera fall bör kunna genomföras skyndsamt.

Sammanfattning av TCO:s synpunkter

TCO är positiva till flera av delegationens bedömningar om behovet av samverkan mot arbetslivskriminalitet och utvecklingen av densamma inom flera områden, regeringens styrning av samverkan, samt att de samverkande myndigheterna mer självständigt kan utveckla sitt arbete. Samtidigt ser TCO att det finns ett stort behov av mer resurser till myndighetssamarbetet mot arbetslivskriminalitet – ett problem som på sikt riskerar att bli systemhotande.

TCO ser även ett stort behov av bättre samverkan med arbetsmarknadens parter och förslag som stärker förutsättningarna för partssamarbetet och använder dess styrkor.

TCO vill understryka behovet av att stärka utnyttjade arbetstagares position och möjligheter att hävda lön och villkor, samt åtgärder för att hjälpa offer för arbetslivskriminalitet och ge dem incitament att uppmärksamma missförhållanden.

TCO är positiva till delegationens förslag till tipsfunktion och ser flera fördelar med en tipsfunktion även om förväntningarna på tipsportalen inte ska skruvas upp för högt.

TCO:s synpunkter på bedömningar och förslag i enskilda avsnitt

I följande avsnitt lämnar vi synpunkter på enskilda bedömningar och förslag utifrån dispositionen och rubriceringen i delbetänkandet.

3.5 De samverkande myndigheternas uppdrag och förutsättningar

Delegationens beskrivning av Migrationsverkets uppdrag och möjligheter att förhindra arbetslivskriminalitet uppmärksammar enligt TCO:s uppfattning en betydande brist i de svenska migrationsbestämmelserna som gör det lättare för arbetslivskriminella aktörer att utnyttja arbetskraftsmigranter – både reguljära och irreguljära. I beskrivningen på sidan 113 nämns hur Migrationsverket bland annat kan "förhindra arbetslivskriminalitet genom att vidta kontroller av arbetsgivare, att neka tillstånd eller att utvisa personer". Resultatet av Migrationsverkets kontroller blir i flera fall oavsett om det är arbetstagarna eller arbetsgivarna som kontrolleras att arbetstagaren förlorar sitt arbetstillstånd. TCO menar att migrationsbestämmelsernas avsaknad av hänsyn till enskilda arbetstagares intresse av att arbeta i Sverige utan att utnyttjas eller

utsättas för exploatering är ett stort problem som behöver hanteras ifall det ska finnas en chans att motverka arbetslivskriminaliteten i Sverige. TCO har förslag för hur denna brist kan motverkas genom att kompensera med förstärkningar i arbetsrätten, se även TCO:s synpunkter till avsnittet 3.13.8 nedan.

3.6.1 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är en viktig verksamhet som fortsatt bör prioriteras

TCO delar delegationens bedömning att myndighetssamverkan är avgörande i arbetet mot arbetslivskriminalitet och att samverkan även fortsatt bör prioriteras högt av regeringen och respektive myndighetsledning.

3.8.5 Den myndighetsgemensamma organisationen kan utvecklas ytterligare

TCO delar mot bakgrund av delegationens redogörelse i avsnitt 3.8 bedömningen om behovet av utveckling av den strategiska styrningen och stödet.

3.9.6 Arbetet med myndighetsgemensamma kontroller fungerar generellt sett väl men behöver utvecklas i vissa avseenden

TCO är positiva till bättre möjligheter för att bekämpa brott och arbetslivskriminalitet men vill påpeka att det är viktigt att detta sker med så lite negativ påverkan på den personliga integriteten som möjligt. I remissyttrandet till betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, SOU 2023:69, framförde TCO att utredningens förslag i förekommande fall har långtgående konsekvenser för enskildas integritet som är svåra att överblicka. Utredningen hade i sitt betänkande, precis som TCO i vårt remissyttrande, svårt att uppskatta omfattningen av den utökade personuppgiftsbehandlingen som följer av lagen och om det är önskvärt eller möjligt att analysera all den information som kan samlas in.

3.12.2 Informationen till utsatta arbetstagare behöver stärkas

TCO delar delegationens bedömning av behovet att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.

Alla arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet är inte utländska arbetstagare och det är naturligtvis väldigt viktigt att kunna nå alla arbetstagare som löper en risk för arbetslivskriminalitet. Men TCO menar att det är motiverat att vidta fler åtgärder för att nå utländska arbetstagare som arbetar i Sverige eftersom de på flera sätt är en utsatt grupp arbetstagare och att de på grund av att de kan antas ha en lägre kännedom om den svenska arbetsmarknaden m.m. TCO skrev i yttrandet till *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering*, SOU 2021:88, att det är viktigt

att arbetskraftsinvandrare i ett tidigt skede får information om sina rättigheter och framför allt om möjligheten att vända sig till ett fackförbund, helst redan i samband med tillståndsbeslutet.

3.13 Myndighetssamverkan i förhållande till människohandel och människoexploatering

TCO delar delegationens bedömningar i avsnittet om att samverkan mellan myndigheterna på flera sätt behöver och bör förbättras för att stärka arbetet mot flera former av arbetslivskriminalitet.

3.13.7 Fler myndigheter bör i sina instruktioner få i uppgift att bidra till arbetet mot människoexploatering och människohandel

TCO tillstyrker delegationens förslag att det ska framgå av Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets instruktioner att myndigheterna ska bidra till arbetet mot människohandel och likande brott.

3.13.8 Det finns behov av ytterligare insatser mot arbetskraftsexploatering.

TCO delar delegationens bedömningar i avsnittet och vill särskilt betona vikten av att se över det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering, stödstrukturen för offer och möjligheten till kompensation och stärkta incitament för att medverka i en brottsutredning. Utvärderingarna av Riksrevisionen och GRETA pekar på ett antal brister och att jämförbara länder har fler åtal och fällande domar jämfört med Sverige vilket gör det nödvändigt att prioritera dessa delar i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Det är TCO:s uppfattning att svenska bestämmelser i flera regelverk inte samverkar för att optimera möjligheterna för myndigheter och civilsamhälle – bland annat fackförbunden – att motverka arbetslivskriminalitet och utnyttjande av arbetstagare i olika former. TCO menar att det krävs ett brett spektrum av åtgärder för att motverka flera former av utnyttjande och exploatering där vissa är förändringar i lagstiftning och andra är förbättrade arbetssätt och en utveckling av samverkansformer mellan en rad aktörer.

Det straffrättsliga skyddet bör stärkas

TCO delar i huvudsak delegationens bedömning om att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör stärkas. Särskilt intressant är delegationens jämförelse med de belgiska bestämmelser som motsvarar de svenska mot människohandel och människoexploatering där straffbarheten inte förutsätter några särskilda otillbörliga metoder som att till exempel tvinga eller vilseleda arbetstagaren.

TCO menar även att den belgiska bestämmelse som delegationen redogör för, som ger offer för människohandel som begått ett brott som en direkt följd av exploateringen – till exempel att uppehålla sig i

landet utan giltigt tillstånd – inte ska ställas till svars för dessa brott. Vidare vill vi betona vikten av att – som delegationen skriver – att det är tydligt för de belgiska myndigheterna att personer som inte har rätt att vistas i landet inte regelmässigt ska utvisas om det finns tecken som tyder på exploatering.

Sammantaget finns flera styrkor i det belgiska systemet mot arbetslivskriminalitet som saknas i Sverige och som bör tjäna som föredöme för en utveckling av det svenska systemet. Fördelarna är dels att belgiska myndigheter har bättre möjligheter att ställa arbetslivskriminella aktörer till svars, dels att ta om hand om offer för människohandel och människoexploatering och ge dem ett skydd som ger dem fler incitament att medverka vid en utredning av deras arbetsgivare.

Vad gäller problemet med att arbetsgivare undanhåller eller återkräver delar av arbetstagarens lön så delar TCO uppfattningen att detta är ett allvarligt problem men ser inte att en kriminalisering av förfarandet är en önskvärd åtgärd givet svenska förhållanden på arbetsmarknaden. Se även avsnittet nedan om möjligheten att utkräva lön.

Stöd- och skyddsprocessen för utsatta arbetstagare

TCO noterar även delegationens redogörelse för bristerna med stödboenden för utsatta arbetstagare och delar delegationens uppfattning att förutsättningarna för stödboenden väsentligen bör förbättras.

De exempel som nämns från Belgiens mottagningscenter och möjligheter till permanent uppehållstillstånd för offer för exploatering om åtal för människohandel väcks, ser TCO som bra och väl avvägda insatser som bör ge förutsättningar och incitament för offer för exploatering att medverka i utredningar om människohandel och människoexploatering. Vidare bör exemplet från Finland och insatserna för att nå ut med information till arbetstagare i riskgrupperna ge inspiration till förbättringar i Sverige.

Möjligheten att utkräva lön är en särskild utmaning

TCO delar till stora delar delegationens beskrivning av svårigheterna för utnyttjande arbetskraftsinvandrare att kräva in lön och villkor som har legat till grund för arbetstillståndet i Sverige. Utmaningen är i huvudsak att arbetskraftsinvandrare kan förlora sitt arbetstillstånd om de kräver den lön och de villkor som de har rätt till och har därmed för svaga incitament att uppmärksamma missförhållanden och anmäla dem till myndigheter eller sitt fackförbund.

TCO har av det skälet i rapporten *Ökad trygghet för arbetskraftsinvandrare* lämnat förslag som förstärker arbetskraftsinvandrares arbetsrättsliga ställning för att underlätta för

dem att kräva lön och villkor som de har rätt till och försvåra för oseriösa arbetsgivare att utnyttja dem genom att på olika sätt inte ge de villkor de har uppgett vid ansökan om arbetstillståndet. TCO:s förslag är:

- att införa ett förstärkt skadestånd till arbetskraftsinvandrare vars arbetsgivare inte följer de åtaganden enligt arbetsrättslig lag, kollektivavtal eller anställningsavtal som har legat till grund för beviljandet av arbetstillstånd eller som läggs till grund för förlängt arbetstillstånd.
- att införa en möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna i Sverige för att kunna genomföra en rättslig tvistprocess med anledning av brott mot de arbetsrättsliga villkor som lagts till grund för arbetstillståndet.

TCO:s förslag utgår från den arbetsrättsliga systematiken för att bli så lätthanterliga och lättförståeliga som möjligt, det vill säga, de utgår från de sätt som arbetsmarknadens parter löser tvister och konflikter och gör det svårare för en oseriös arbetsgivare att undgå ansvar genom att hävda att denne inte kände till gällande regler. Ett skadestånd till arbetskraftsinvandrare som har utnyttjats har utretts tidigare men har då kopplats till relevanta bestämmelser i utlänningslagen. TCO menar att genom att i stället grunda skadeståndsansvaret på huruvida arbetsgivaren har uppfyllt de åtaganden som låg till grund för arbetstillståndet blir ansvaret mer tydligt, kan utkrävas inom det arbetsrättsliga tvistlösningssystemet vilket underlättar för fackförbunden att företräda sina medlemmar och ökar incitamenten för arbetskraftsinvandrare att vända sig till ett fackförbund.

Under 2022 infördes två förändringar som TCO menar gör vårt förslag mer aktuellt och talar för en lösning som vi föreslår. Det första är kravet på anställningsavtal för att beviljas ett arbetstillstånd vilket stärker möjligheterna att visa vilka villkor som arbetsgivaren har lovat för arbetet i Sverige och ökar möjligheterna att hävda villkoren vid en eventuell tvist med arbetsgivaren (6 kap. 2 § UtL, prop 2021/22:134, s. 90-94). Den andra förändringen är möjligheten för Migrationsverket att avstå att återkalla ett tillstånd vid ringa fall av avvikelser och göra en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. I proposition 2021/22:134 anges att det till exempel kan handla om att arbetsgivaren lämnar en rimlig förklaring till felaktigheten samt att klargöra att villkoren kommer att uppfyllas framöver (7 kap. 7 e § UtL, prop. 2021/22:134, s. 57-58). Med TCO:s förslag ökar möjligheterna för ett fackförbund att framgångsrikt kunna företräda en medlem som har utnyttjats av sin arbetsgivare, eftersom risken att drabbas av ett skadestånd i bästa fall avhåller en arbetsgivare från att utnyttja arbetstagaren, alternativt ökar arbetsgivarens vilja till rättelse utan att arbetskraftsinvandraren

riskerar att förlora sitt arbetstillstånd. Skulle arbetstillståndet ändå återkallas gör TCO:s förslag det möjligt för arbetskraftsinvandrarerna att få kompensation för de brott mot arbetsrättslig lag, kollektivavtal eller anställningsavtal som arbetsgivaren har begått.

De förändringar som TCO föreslår i rapporten *Ökad trygghet för arbetskraftsinvandrare* är motiverade på grund av både samhällets och den enskildes intresse av att regelverket följs, samt arbetskraftsinvandrarernas utsatta situation och beroende av arbetstillståndet.

TCO vill även komplettera delegationens beskrivning av utlandsföddas anslutning till ett fackförbund med att flera fackförbund har olika lösningar som gästmedlemskap med till exempel lägre medlemsavgifter för att öka incitamenten och underlätta för bland annat arbetskraftsinvandrare att vända sig till dem.

Att utlandsfödda arbetstagare i lägre grad ansluter sig till ett fackförbund menar TCO i många fall är en kunskapsfråga och att det därför är viktigt att utlandsfödda arbetstagare nås av information om hur den svenska arbetsmarknaden fungerar och hur de eventuellt kan kontakta ett fackförbund för ytterligare information. En del av ansvaret att informera utlandsfödda arbetstagare som befinner sig i Sverige och arbetar faller naturligtvis på fackförbunden. Men för de som på olika sätt migrerar till Sverige för att arbeta har fackförbunden svårt att nå innan de har kommit till Sverige. TCO:s uppfattning är därför att det är mycket viktigt att arbetskraftsinvandrare i ett tidigt stadium får information om svenska förhållanden och möjligheten att vända sig till ett fackförbund, helst i samband med ett tillståndsbeslut.

3.14.8 Det bör underlättas för Arbetsmiljöverket att lämna uppgifter till arbetsmarknadens parter

TCO tillstyrker utredningens förslag om att det ska införas en ny bestämmelse i Arbetsmiljöverkets instruktion för att tydliggöra att Arbetsmiljöverket får informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet.

Däremot bör det övervägas om uppdraget i bestämmelsen ska förstärkas ytterligare och uttryckas som att Arbetsmiljöverket **ska** informera arbetsmarknadens parter om förhållanden som kan ha betydelse för parternas verksamhet. Instruktionens samverkansdelar är tvingande i andra delar och det finns ingen anledning till att samverkan med parterna på detta område ska vara mindre tvingande.

3.14.9 Statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja samverkan med myndigheter

TCO delar delegationens bedömning att Arbetsmiljöverket även fortsatt bör verka för ett ökat nyttjande av statsbidraget. TCO delar även bedömningen att regeringen bör överväga att förlänga bidragsperioderna och bredda användningsområdet. Utöver detta bör Arbetsmiljöverkets hantering av statsbidraget förändras för att till exempel kunna ge vägledningshjälp vid en ansökan om statsbidrag.

TCO:s uppfattning är att en sådana förändringar skyndsamt bör övervägas och genomföras.

3.16.3 Slutsatser gällande samordning med samverkan mot organiserad brottslighet

TCO delar delegationens bedömning att samverkan mot organiserad brottslighet och samverkan mot arbetslivskriminalitet även fortsatt bör vara två separata uppdrag. TCO:s uppfattning är att uppdragen har flera beröringspunkter men bör även fortsatt vara två olika uppdrag för att inget perspektiv ska gå förlorat. Det hindrar dock inte att det enligt TCO:s uppfattning sker ett utbyte och samarbete mellan uppdragen.

3.18.5 Arbetet mot arbetslivskriminalitet bör anges i myndigheternas instruktioner

TCO tillstyrker förslaget att det ska skrivas in i nämnda samverkande myndigheternas instruktioner att de ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

TCO delar delegationens bedömning att en sådan ändring skulle bidra till att skapa större enhetlighet och långsiktighet i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet.

3.18.7 Regeringens samordning av samverkan bör utvecklas

TCO delar delegationens bedömning att regeringens styrning av samverkan behöver bli mer samordnad och effektiv och att en särskild samordningsfunktion bör inrättas i Regeringskansliet.

TCO vill i detta sammanhang uppmärksamma att en sådan samordningsfunktion bland annat bör ha som uppgift att samverka med arbetsmarknadens parter och att staten har en skyldighet att koordinera sina insatser med arbetsmarknadens parter (se till exempel artikel 1 i ILO:s protokoll till 1930 års konvention (nr 29) om tvångsarbete).

3.18.8 Arbetsmiljöverket bör fortsatt samordna uppdraget

TCO delar delegationens bedömning att Arbetsmiljöverket även fortsättningsvis bör vara samordnande myndighet. Däremot vill vi understryka att Arbetsmiljöverkets roll i myndighetssamverkan inte

får gå ut över Arbetsmiljöverkets kärnuppdrag att säkra en god arbetsmiljö. Till exempel är antalet inspektörer redan under den av ILO rekommenderade gränsen. Det är därför viktigt att det sker ett resurstillskott som helt täcker kostnaderna för de uppgifter som uppdraget innebär och som läggs på Arbetsmiljöverket.

4.6.3 Det finns skäl att inrätta en myndighetsgemensam tipsportal

TCO delar delegationens bedömning att det finns flera fördelar som talar för att inrätta en myndighetsgemensam tipsportal och att en sådan bör införas. TCO ser en möjlighet att inrättandet av en tipsportal kommer att underlätta för samverkande myndigheter att få kännedom om arbetslivskriminalitet och därmed kunna vidta åtgärder för att motverka arbetslivskriminaliteten.

4.7.2 Tipsfunktionen bör avse tips om arbetslivskriminalitet inom de samverkande myndigheternas ansvarsområden

TCO delar i huvudsak delegationens bedömning om avgränsning av tipsfunktionen men vill ändå anföra att om tipsportalen ska göra det möjligt för personer som befinner sig i en mycket utsatt situation där de riskerar att utsättas för exploatering är det viktigt att tipsfunktionen inte innebär för många begränsningar av vilka tips som kan lämnas av en tipslämnare.

Delegationen skriver att det är viktigt att det framgår av tipsportalen vad den är avsedd för och att om tipset rör till exempel ett kollektivavtal hänvisas till berörd arbetsmarknadsorganisation (s. 282). TCO vill tillföra att det bör finnas vägledning som ger mottagaren information om att det är arbetsmarknadens parter som hanterar och ansvarar för lön och villkor i kollektivavtalen.

4.8.6 Möjligheten för en tipslämnare att vara anonym

TCO:s uppfattning är att en gemensam tipsportal kan underlätta för tips men att en myndighet inte kan lova en uppgiftslämnare anonymitetsskydd kan avskräcka personer som är i stark beroendeställning eller i en utsatt situation på grund av rädsla för repressalier.

TCO noterar också att på både Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets tipshemsidor utlovas anonymitet. Skatteverket, liksom Arbetsmiljöverkets tipsfunktioner nämner inte återkoppling till den som lämnat tipset. TCO delar naturligtvis delegationens uppfattning om vikten av korrekt och fullständig information om vilka uppgifter som kan komma att lämnas ut men vill tillföra att det även är viktigt att informationen hos samverkande myndigheters egna tipssidor bör ses över och om möjligt samordnas.

4.8.11 Information till tipslämnare och utsatta arbetstagare

TCO delar delegationens bedömningar i avsnittet om behovet av tydlig och korrekt information men vill särskilt peka på vikten av

information om vilka frågor som regleras av arbetsmarknadens parter i kollektivavtal och hur man till exempel kontaktar en arbetstagarorganisation vid frågor som regleras i ett kollektivavtal.

TCO delar även bedömningen av behovet att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter till arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet men vill tillföra att det måste finnas information till samtliga arbetstagare – oavsett migrationsrättslig status – om möjligheten att kontakta en arbetstagarorganisation för ytterligare information om rättigheter och skyldigheter på den svenska arbetsmarknaden.

4.8.14 Skatteverket bör få i uppdrag att upprätta tipsportalen

TCO tillstyrker delegationens förslag att Skatteverket bör få i uppdrag att upprätta tipsportalen av de skäl som delegationen anför. Den samordnande roll som Arbetsmiljöverket har talar för att uppdraget bör ges till Arbetsmiljöverket. Men TCO delar delegationens bedömning att Skatteverkets erfarenheter av omfattande IT-system med höga krav på informationssäkerhet och övriga uppdrag gör Skatteverket lämplig för uppdraget att upprätta tipsportalen.

4.11.5 En tipsportal bör kunna utformas på ett sätt som ger goda förutsättningar för tips från särskilda aktörer

TCO delar delegationens bedömning att det bör vara möjligt att till exempel arbetsmarknadens parter lämnar tips i tipsportalen genom att använda en särskild mall för tips.

Therese Svanström
Ordförande

Joakim Lindström
Utredare