

Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet

Ds 2021:1



Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet

Ds 2021:1



Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0005-7

ISSN 0284-6012

Förord

Genom beslut den 10 februari 2020 uppdrog Regeringskansliet åt Mikael Sjöberg, generaldirektör, att biträda Arbetsmarknadsdepartementet med att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet samt utifrån resultatet av den genomförda analysen lämna eventuella förslag på insatser inom området.

Från och med den 19 februari 2020 har ämnessakkunnige Joel Phalén arbetat som sekreterare i utredningen. För promemorians innehåll och utformning svarar undertecknad utredare ensam. Härmed överlämnas promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*.

Stockholm i december 2020

Mikael Sjöberg

/ Joel Phalén

Innehållsförteckning

Förord.....	1
Sammanfattning.....	9
1 Inledning.....	13
1.1 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet	13
1.2 Uppdraget och arbetets genomförande	13
2 Arbetslivskriminalitet - begreppsanvändning och observationer	17
2.1 Om begreppet arbetslivskriminalitet	17
2.1.1 Definition av arbetslivskriminalitet i denna promemoria.....	17
2.1.2 Exempel på hur arbetslivskriminalitet kan gestalta sig	18
2.1.3 Definition i norska strategin mot arbetslivskriminalitet.....	20
2.1.4 En samlad definitions tänkbara användningsområden.....	21
2.2 Samverkande myndigheters bedömning av arbetslivskriminalitet	22
2.2.1 Allvarliga och vanligt förekommande former.....	22
2.2.2 Trender och utveckling	24
2.3 Felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott och svartarbete	26
2.3.1 Felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott	27
2.3.2 Svarta arbetsinkomster i svensk ekonomi.....	28
2.4 Observationer kring arbetslivskriminalitet	29

2.4.1	Våra sammanfattande bedömningar.....	30
3	Samverkan mellan myndigheter.....	33
3.1	Bakgrund och uppdrag	33
3.1.1	Den norska strategin mot arbetslivskriminalitet.....	34
3.1.2	Samverkan mot organiserad brottslighet.....	35
3.2	Hur arbetet bedrivits i samverkan	37
3.2.1	Samverkande myndigheters uppdrag och förutsättningar.....	38
3.2.2	Arbetsformer.....	43
3.2.3	Myndighetsgemensamma kontroller	44
3.3	Myndigheternas bedömning av samverkan 2018–2020.....	45
3.3.1	Syftet med samverkan och gemensamma kontroller.....	45
3.3.2	Samverkans nyttor och skillnad mot tidigare.....	48
3.3.3	Integrering i ordinarie verksamhet.....	50
3.3.4	Utmaningar som hanterats och återstår	52
3.3.5	Följeforskning kring myndighetssamverkan.....	56
3.3.6	Statskontorets utvärdering av arbetsmiljöstrategin	57
3.4	Sammanfattande bedömningar kring samverkan.....	58
3.4.1	Organisation och syfte	58
3.4.2	Det gemensamma arbetets gång och resultat	58
3.4.3	Förutsättningar för fortsatt arbete och utveckling	62
3.5	Förslag kring formerna för fortsatt samverkan	63
3.5.1	Samarbetsformer och myndigheters olika roller.....	64
3.5.2	Samordning av myndighetssamverkan.....	65
3.5.3	Uppföljning för förstärkt kunskap	67
4	Informationsöverföring mellan samverkande myndigheter	69
4.1	Situationer då svårigheter aktualiseras	69
4.1.1	Lämnande av tips inför kontroller	69

4.1.2	Under gemensam kontroll	70
4.1.3	Resultaten av kontroller	71
4.1.4	Misstanke om felaktig utbetalning från annan myndighet	71
4.2	Vilken information som behöver utbytas.....	73
4.2.1	Bearbetning och presentation av myndigheternas identifierade behov	74
4.2.2	Särskilt om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och behandling av personuppgifter	75
4.2.3	Planering, genomförande och efterarbete rörande myndighetsgemensam kontroll	78
4.2.4	Uppgifter av betydelse för myndighets beslut och kontrollverksamhet	84
4.2.5	Former för elektronisk informationsöverföring	93
4.3	Förslag och bedömning om möjligheter till informationsöverföring	94
4.3.1	Identifierande av vägar framåt	95
4.3.2	Förslag för informationsöverföring i arbetet med myndighetsgemensam kontroll	96
4.3.3	Bedömning kring övriga identifierade behov av informationsöverföring	102
5	Myndighetsgemensam tipsingång	105
5.1	Mottagande av tips om arbetslivskriminalitet	105
5.1.1	Myndigheternas existerande tipsfunktioner	105
5.1.2	Delning av information som inkommit via tips... ..	107
5.1.3	Fair Play Bygg – ett privaträttsligt exempel.....	108
5.2	Överväganden kring myndighetsgemensam tipsingång	110
5.2.1	Utgångspunkter och antaganden.....	110
5.2.2	Gränsdragning avseende tipsens innehåll.....	111
5.2.3	Mottagare av informationen	112
5.2.4	Omsättande av tips till reaktion från myndighet	115
5.3	Slutsatser kring myndighetsgemensam tipsingång	115

6	Tjänstekort på arbetsplatsen	117
6.1	Exempel på nuvarande system med tjänstekort	117
6.1.1	ID06 i Sverige	117
6.1.2	HMS-kort i Norge	121
6.1.3	Personkort i Finland	123
6.1.4	Likheter och skillnader mellan de tre systemen..	124
6.2	Fler aspekter av tjänstekort i Sverige.....	125
6.2.1	Behov av information för att säkerställa korrekt utfärdade tjänstekort	125
6.2.2	A1-intyg för att visa socialförsäkringstillhörighet.....	126
6.3	Slutsatser och bedömning kring tjänstekort på arbetsplatsen och A1-intyg	129
7	Motverkande av arbetslivskriminalitet bortom myndighetssamverkan	133
7.1	Nationell samordning och förstärkt kunskapsbas.....	133
7.1.1	Nationell delegation mot arbetslivskriminalitet.....	133
7.2	Stärkta möjligheter till förebyggande arbete och självsanering	135
7.2.1	Förenklad tillgång till myndighetsinformation för auktoriserade aktörer	137
8	Konsekvenser av lämnade förslag	141
8.1	Konsekvenser av förslag angående fortsatt myndighetssamverkan.....	141
8.1.1	Ekonomiska konsekvenser	141
8.1.2	Konsekvenser för brottsbekämpningen och det allmänna.....	142
8.1.3	Konsekvenser för enskilda och i övrigt	144
8.2	Konsekvenser av förslag angående informationsöverföring.....	144
8.2.1	Ekonomiska konsekvenser	145

8.2.2	Konsekvenser för brottsbekämpningen och det allmänna	146
8.2.3	Konsekvenser för enskilda och i övrigt.....	147
9	Referenser	149
	Uppdrag om arbetslivskriminalitet	153

Sammanfattning

Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet

Vi, utredare Mikael Sjöberg med sekreterare, började vårt arbete i februari 2020 och har haft i uppdrag att biträda Arbetsmarknadsdepartementet med att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (arbetslivskriminalitet). Utifrån den genomförda analysen har vi haft i uppdrag att lämna eventuella förslag på åtgärder inom området.

Samverkan mellan myndigheter

Vi har analyserat den genomförda myndighetssamverkan och drar utifrån den ett antal slutsatser samt lägger förslag om fortsatt samverkan och vad som bör känneteckna den.

Vi föreslår att de myndigheter som deltagit hittills även fortsättningsvis styrs till arbete mot arbetslivskriminalitet i samverkan, med sikte på etablerandet av en varaktig samverkan som sker med tydligare utgångspunkt i myndigheternas respektive förutsättningar och uppdrag. Arbetsmiljöverket bör ha som uppgift i instruktion att samordna arbetet inom samverkan. Samordningen bör också stärkas genom etablerandet av ett kansli, med kompetens från flera av myndigheterna, som bland annat kan ansvara för utbildning, gemensamma rutiner och återrapporering. Myndigheterna bör vidare ges förutsättningar och uppdrag att utveckla uppföljningen av arbetet och dess resultat. Uppföljningen bör utformas på ett sätt som kan bidra till att öka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige generellt.

Informationsöverföring mellan myndigheter

De samverkande myndigheterna har i återrapportering lyft fram svårigheter avseende informationsutbyte mellan myndigheter. I uppdraget har ingått att i samråd med myndigheter kartlägga och analysera i vilka situationer dessa svårigheter aktualiseras och vilken information som behöver utbytas för en effektiv och ändamålsenlig kontrollverksamhet, samt om detta kräver ytterligare åtgärder.

De behov av informationsöverföring som myndigheterna identifierat kan grovt delas in i två kategorier: behov som i direkt mening rör planering, genomförande och efterarbete rörande myndighetsgemensamma kontroller respektive behov som har bäring på myndigheternas arbete med exempelvis kontroller och motverkande av felaktiga utbetalningar i vidare mening. Det förslag vi lämnar rör den förstnämnda delen.

Vi ser fyra typer av informationsöverföringar som är särskilt angelägna avseende arbetet med myndighetsgemensam kontroll. Det rör information:

- om vilka arbetsställen som anses lämpliga att kontrollera myndighetsgemensamt,
- som är en förutsättning för kontrollers praktiska genomförande exempelvis avseende adresser till arbetsställen,
- om huruvida företag på ett visst arbetsställe är mottagare av arbetsmarknadspolitiska stöd och liknande, samt
- som framkommit under genomförda kontroller.

Vi föreslår att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning för att identifiera det ur juridisk synvinkel lämpligaste sättet att möjliggöra för samtliga eller en delmängd av de samverkande myndigheterna att kunna delge varandra denna information. Utredningen bör särskilt överväga ändamålsenligheten i och möjlig utformning av en sekretessbrytande bestämmelse i lag för ändamålet, samt bedöma möjligheterna till avsedd informationsöverföring inom nuvarande regelverk. Utredningen bör vidare bedöma om åtgärder behövs för att öka myndigheternas reella möjlighet att dela information med stöd av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Vidare bedömer vi att regeringen ur ett allsidigt perspektiv närmare bör utreda förutsättningarna för att öka möjligheterna till informationsöverföring mellan myndigheterna i samverkan utifrån de identifierade behoven, även i de delar som inte avses i vårt förslag.

Myndighetsgemensam tipsingång

Vi har bedömt förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsingång avseende arbetslivskriminalitet och gjort ett antal överväganden kring hur en sådan skulle kunna fungera. Inom ramen för nuvarande regelverk och regeltillämpning avseende möjligheten att lämna vidare inkomna tips till andra myndigheter skulle en gemensam statlig tipsingång i vår bedömning inte vara tillräckligt effektivt i relation till andra tänkbara sätt att stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet. Frågan bör omvärderas om och när regelverken förändras och/eller tillämpas annorlunda.

Tjänstekort på arbetsplatsen

I uppdraget anges att ID-kontroller i riskutsatta branscher skulle kunna bidra till att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Utifrån en redogörelse av hur systemen för tjänstekort fungerar inom ramen för ID06 i Sverige, HMS-kort i Norge och personkort på byggarbetsplatser i Finland överväger vi behovet av åtgärder. Vi bedömer att regeringen bör bevaka utvecklingen hos ID06 efter en nyligen genomförd uppgradering men har inte förslag på ytterligare åtgärder avseende tjänstekort i riskbranscher generellt.

En del av säkerställandet av identiteter i syfte att kunna utfärda tjänstekort är att ta del av och bedöma information av inkommande A1-intyg från andra EU-länder. Vi bedömer att regeringen, när en förestående digital hantering av intygen är på plats, bör uppdraga berörda myndigheter att göra en översyn av formerna för hantering av inkomna A1-intyg i syfte att informationen ska kunna komma fler parter till godo.

Motverkande av arbetslivskriminalitet bortom myndighetssamverkan

Vi bedömer att regeringen bör inrätta en delegation mot arbetslivskriminalitet. Den bör ledas av en ordförande, stöddas av ett kansli och ha ett inledande mandat om tre år. Arbetsmarknadens parter bör särskilt bjudas in att ha representation i delegationen. En formaliserad delegation, där regeringen har ägarskapet men där relevanta parter deltar och bidrar, förstärker budskapet att arbetslivskriminalitet inte är acceptabelt samtidigt som det möjliggör konkret arbete och framdrift på ett sätt som saknas idag.

Vi bedömer också att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för samlad och regelmässig överföring av offentlig information till auktoriserade aktörer som har behov av den i syfte att verka för sund konkurrens, exempelvis genom att ställa krav i upphandling eller att genomföra kontroller.

1 Inledning

1.1 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet

Sveriges regering har, tillsammans med arbetsmarknadens parter, myndigheter, företag och andra aktörer, sedan flera år tillbaka observerat en oroande utveckling gällande fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Fenomenet kan benämnas arbetslivskriminalitet och drabbar såväl arbetstagare som företag, samhället och statsfinanserna. Beståndsdelar i arbetslivskriminalitet kan vara människohandel och exploatering, och det kan vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet. Företag som följer reglerna riskerar att konkurreras ut av oseriösa aktörer. Mot bakgrund av detta beslutade regeringen i december 2017 om ett uppdrag (A2017/02422/ARM) till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket om att under 2018–2020 utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. I uppdraget ingick att säkerställa att de utvecklade metoderna integrerades i myndigheternas verksamhet för en väl fungerande samverkan efter 2020.

1.2 Uppdraget och arbetets genomförande

Vi, utredare Mikael Sjöberg med sekreterare, började vårt arbete i februari 2020 och har haft i uppdrag att biträda Arbetsmarknadsdepartementet med att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (arbetslivskriminalitet). Utifrån den

genomförda analysen har vi i uppdrag att lämna eventuella förslag på åtgärder inom området.

För att i tillfredsställande utsträckning kunna belysa de frågor som vi har att analysera har olika typer av information behövt inhämtas. En bärande del i att bedöma hur myndighetssamverkan fungerat under perioden är givetvis att ta del av de berörda myndigheternas syn. En utgångspunkt har varit att kunna skapa en bild av hur samverkan uppfattats och fungerat såväl ur ett myndighetsgemensamt perspektiv som utifrån respektive myndighets perspektiv. Intervjuer har genomförts med företrädare för samtliga myndigheter, och skriftliga underlag har begärts in och levererats såväl från myndigheterna gemensamt som från myndigheterna var för sig kring såväl hur samverkan fungerat i stort som vissa mer avgränsade frågor, exempelvis om informationsöverföring myndigheterna emellan. Dessa intervjuer och underlag har sammantaget utgjort den viktigaste beståndsdel i analysen och ligger i stor utsträckning till grund för de redovisningar av sakförhållanden vi gör.

I tillägg till detta har vi genomfört intervjuer med företrädare för och experter hos relevanta aktörer. Dessutom har information hämtats från olika skriftliga källor i sedvanlig ordning. Vid formulering av våra slutsatser, bedömningar och förslag har vi utgått från den helhetsbild av problematiken vi fått genom våra samlade erfarenheter under arbetet.

Vi har inte i haft uppdrag att lämna författningsförslag. Inom vissa delar av uppdraget, exempelvis rörande hur myndighetssamverkan bör organiseras och fungera, är detta av mindre betydelse eftersom förslag kring detta främst formuleras i termer av förändrad styrning eller liknande åtgärder från regeringens sida.

När analysen visar att författningsförslag kan vara relevanta tolkar vi som vår uppgift att föreslå vägar framåt för vidare utredning som i sin tur kan förbättra verktygen för att motverka arbetslivskriminalitet. I uppdraget ingår aspekter där gällande regelverk är av största betydelse – tydligast är frågan om möjlighet till informationsöverföring mellan myndigheter. Myndigheternas syn på vilka informationsöverföringar som behövs men idag inte kan göras är värdefull som utgångspunkt för att skapa en bättre och mer strukturerad bild av de bedömda behoven. Genom att sätta dem i relation till situationer där svårigheter kan observeras och en helhetsbild av den bedrivna samverkan är det möjligt att få en tydligare bild av vad som

vore värdefullt att gå vidare med. Detta har vi haft som ambition att bistå med.

Det är emellertid viktigt att poängtera att vi inte haft i uppgift att, eller kunnat, värdera eller på annat sätt bedöma de tolkningar av gällande regelverk som myndigheterna gör. Vi redovisar utifrån vårt uppdrag i vilka situationer svårigheter uppstår och vilken information som behöver utbytas, oavsett om en faktiskt existerande svårighet beror på regelverket i sig eller tolkningen av detsamma. Därefter har vi tagit ställning till inriktning för eventuell fortsatt utredning. Det är först i sådan utredning som det kan göras en tillräckligt allsidig belysning för att kunna gå vidare med konkreta författningsförslag.

2 Arbetslivskriminalitet - begreppsanvändning och observationer

2.1 Om begreppet arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminalitet är ett begrepp som börjat användas relativt nyligen i Sverige, och som på ett övergripande plan kan sägas syfta på brott och regelöverträdelser som sker i arbetslivet. Ofta anses det också vara en grad av systematik i utförandet av de kriminella handlingarna. Det är tydligt att arbetslivskriminalitet används som benämning för en förhållandevis bred flora regelbrott och överträdelser. De lagar och regler som bryts utgör inte en samlad grupp i någon annan mening, och är inte samlade under en enskild myndighet eller i ett sammanhållet regelverk. Under detta avsnitt redogör vi först för hur vi förhåller oss till definitionen av arbetslivskriminalitet i denna promemoria, och därefter hur vi bedömer behovet av en samlad definition på ett mer allmänt plan.

2.1.1 Definition av arbetslivskriminalitet i denna promemoria

Vårt uppdrag är att analysera den genomförda myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå ytterligare åtgärder. Detta innebär att basen för våra analyser blir en faktiskt existerande verksamhet som bedrivs utifrån de premisser den givits, oaktat förekomsten av en definition av det den förväntas motverka. I verksamheten deltar dessutom myndigheterna utifrån sina respektive uppdrag, som är desamma oavsett hur just arbetslivskriminalitet definieras eller inte definieras. Vårt sätt att förhålla oss till begreppet vid analysen av myndigheternas samverkan är därför att utgå från de

olika typer av regelöverträdelser som de aktuella myndigheterna ansvarar för att kontrollera och beivra, och i viss mån också myndigheternas uppdrag i vidare mening. Således definieras arbetslivskriminalitet vid analysen av myndighetssamverkan som de typer av regelöverträdelser i arbetslivet som de i samverkan ingående myndigheterna ansvarar för att motverka.

Detta är på intet sätt en definition som fungerar i alla tänkbara sammanhang men för dessa syften ger den möjlighet att ta konkret utgångspunkt i de genomförda insatserna och analysera myndighetssamverkan utifrån den verksamhet som faktiskt bedrivs. Därmed bedömer vi att definitionen är tillräcklig för syftet med denna utredning. Därmed inte sagt att det inte kan finnas situationer och sammanhang där en mer heltäckande definition behövs.

2.1.2 Exempel på hur arbetslivskriminalitet kan gestalta sig

Myndigheterna har i sin återrapportering visat på nedanstående exempel på hur bidrag och subventioner från olika myndigheter kan utnyttjas inom arbetslivskriminalitet. Här visas hur ett och samma kriminella upplägg kan rikta sig mot flera myndigheter och delar av samhället såväl parallellt som sekventiellt.¹

Exemplet fungerar i vår mening som en bra ingång i vidare resonemang kring hur arbetslivskriminalitet kan definieras.

Starta eget-bidrag: Den som står bakom upplägget genom ett företag kan inför starten av upplägget engagera en person, med korrekt eller falsk identitet, för att ansöka om starta eget-bidrag från Arbetsförmedlingen. Detta förutsätter att personen är berättigad till stödet, och alltså exempelvis har varit arbetslös. Personen får agera målvakt å den verkliga huvudmannens vägnar.

Anställningsstöd: När företaget anställer fler personer gör man det främst med personer som genererar olika subventioner eller stöd från den statliga arbetsmarknadspolitiken. Av dessa anställda kan flera vara personer som inte verkligen befinner sig i landet. Det kan också vara fråga om personer som anser sig ha behov av en skenanställning och därmed en osann inkomst.

¹ Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2020), bilaga 2 s. 16 ff

Svart arbetskraft: Företaget kan både ha faktiska och fingerade uppdrag. För att kunna utföra de förstnämnda måste det finnas personer i verksamheten som har den aktuella yrkeskunskapen. Därför kan det finnas personer som arbetar svart, och finansieras av pengarna som tas ut via skenanställningarna och de oriktiga identiteterna. De som arbetar svart kan exempelvis vara personer som saknar rätt att arbeta i landet eller sådana som arbetar samtidigt som de emottar olika typer av bidrag eller transfereringar.

ROT- och RUT-avdrag: I detta exempel utförs även vissa uppdrag åt privatpersoner. Då kan ROT-eller RUT-bidrag användas för att generera pengar för fingerade arbeten, som sedan kan delas mellan företaget och den påstådda beställaren av de icke utförda tjänsterna.

Skulder: Efter en tid hamnar företaget på obestånd, till följd av att inte ha betalat leverantörsfakturor, skatter, moms och liknande. Man kan också ha tagit ett antal lån som inte återbetalats. Därför begär företaget sig i konkurs. När konkursen inträffar är det målvakten som får ta konsekvenserna av den.

Sjukpenning: De oriktiga identiteterna kan bli sjukskrivna under längre tid och få ersättning från Försäkringskassan. Detta kan sedan bli ett underlag för att den oriktiga identiteten senare får lönebidrag eller andra ersättningar i framtida upplägg. Läkarintyg och liknande kan ordnas med falska identitetshandlingar alternativt skrupelfria läkare.

Bostadsbidrag: Det kan sedan tidigare finnas bostadsbidrag kopplat till en oriktig identitet, vilket under vissa förutsättningar (låg inkomst i förhållande till hyreskostnad) kan fortsätta trots att identiteten nu har en inkomst. Lägenheten kan även hyras ut i andra hand av aktören bakom upplägget.

Lönegarantin: När konkursen är ett faktum kan de på papperet anställda vara berättigade till att erhålla lönegaranti, som betalas ut av Länsstyrelsen.

Arbetslöshetsersättning: När subventionen för anställningen löper ut avslutas anställningarna helt av arbetsgivaren. De personer som haft en inkomst, oavsett om de utfört arbete eller ej, kan då ansöka om a-kassa och nyttja hela socialförsäkringssystemet efter behov. De oriktiga identiteterna kan nyttjas för utbetalningar från a-kassan, från Försäkringskassan eller för andra kriminella upplägg.

Aktivitetsstöd: När a-kassan tar slut tar deltagande i det arbetsmarknadspolitiska programmet Jobb- och utvecklingsgarantin vid. Deltagandet innebär ersättning med aktivitetsstöd.

Som synes kan ett sammanhållet brottsupplägg generera ett flertal olika brott och regelöverträdelser riktade mot flera olika samhällssystem. Den samlade bilden av hur de olika regelöverträdelserna hänger ihop är också att uppläggen kan vara i hög grad samordnade och organiserade, samt bygga på en hög förståelse för hur gällande regelverk ser ut. Till detta kan också komma företeelser som observerats i övrigt, som arbete till för låga löner och utsättande av personer för människohandel och i övrigt oacceptabla förhållanden. I myndigheternas årliga lägesrapport ges flera exempel på hur denna typ av brottsupplägg kan fungera.²

Det är viktigt att notera att den grad av komplexitet och systematik som uppvisas i exemplet i vår mening inte bör utgöra tröskeln för att något ska klassas som arbetslivskriminalitet. Men det visar bredden i den uppsättning regelöverträdelser som på ett högst påtagligt sätt kan hänga ihop inom arbetslivskriminaliteten. Detta är ett viktigt ingångsvärde om och när tänkbara definitioner övervägs.

2.1.3 Definition i norska strategin mot arbetslivskriminalitet

I Norge har det funnits en nationell strategi mot arbetslivskriminalitet sedan ett antal år tillbaka. I den används såväl en samlande begreppsdefinition som en lista på olika typer av regelöverträdelser och brott som kan ingå inom ramen för arbetslivskriminalitet. I den samlade begreppsdefinitionen konstateras att arbetslivskriminalitet innebär handlingar som bryter mot norska lagar om lön- och arbetsförhållanden, social trygghet samt skatter och avgifter, ofta utförda på ett organiserat sätt, som utnyttjar arbetstagare eller verkar konkurrenssnedvridande och undergräver samhällsstrukturen. Vidare ingår att ett karaktäristiskt drag vid arbetslivskriminalitet är inslag av multikriminalitet. I tillägg till detta nämns ett antal konkreta regelöverträdelser som, ensamt eller tillsammans med någon av de andra, kännetecknar arbetslivskriminalitet. Bland dessa ingår exempelvis skatte- och avgiftskriminalitet, grova räkenskaps- och

² Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2020), bilaga 2 ex s. 22 f, 35 f

bokföringsöverträdelser, korruption, pengatvätt, människohandel, bidragsfusk, grova bedrägerier, felaktiga eller falska upplysningar och dokumentation till myndighet, grova brott mot arbetsmiljölagen och överträdelse av utlänningslagen genom bruk av olaglig arbetskraft.³

Såväl utifrån den norska definitionen ovan som rent generellt kan konstateras att det inte saknas exempel på brott och regelöverträdelser som kan komma ifråga för att ingå i en definition av begreppet arbetslivskriminalitet. Inte heller i Norge används, som synes, de uppräknade lagbrotten som en entydig definition utan utgår från att ett eller flera element av de saker som listas kan ingå i arbetslivskriminalitet. Det finns också ett inslag av bedömning kring hur kriminaliteten går till i konstaterandet att dessa handlingar ofta utförs på ett organiserat sätt.

2.1.4 En samlad definitions tänkbara användningsområden

Det kan, i sig själv, alltid anses intressant och värdefullt med stringenta definitioner av i samhället förekommande fenomen och problem. Men i detta sammanhang har en definition som endast fungerar teoretiskt eller akademiskt ett begränsat värde. De samverkande myndigheterna har var för sig ett antal regelverk att förhålla sig till och agera utifrån, och de aktörer som driver arbetslivskriminaliteten i Sverige bryter redan mot en bred flora regler och lagar som kan ge grund för sanktioner. En samlad definition av arbetslivskriminalitet blir därför endast intressant om den kan ligga till grund för någon form av konkret skillnad jämfört med idag. Vi bedömer att en sådan potential finns. En samlad definition skulle främst kunna ha två nyttor; som potentiell grund för förbättrad uppföljning och statistisk analys av arbetslivskriminaliteten i Sverige, samt som möjlig grund för förstärkt lagstiftning eller på annat sätt förändrade regelverk. I det sistnämnda fallet skulle den huvudsakliga poängen vara att ge ett ramverk som kan bidra till en konsekvent tillämpning av eventuellt ökade möjligheter för myndigheter att ingripa eller samverka mot arbetslivskriminalitet.

³ Departementene (Norge), Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2019), s. 5

2.2 Samverkande myndigheters bedömning av arbetslivskriminalitet

De samverkande myndigheterna möter olika former av arbetslivskriminalitet, såväl inom ramen för samverkan som i sin övriga verksamhet. Av detta skäl frågade vi myndigheterna, inom ramen för utredningens myndighetsenkät, vilka som är de allvarligaste respektive vanligaste formerna av arbetslivskriminalitet de möter. Dessutom var vi intresserade av att veta om det går att se några trender på området ur respektive myndighets perspektiv.

2.2.1 Allvarliga och vanligt förekommande former

Polismyndigheten menar att de allvarligaste formerna av arbetslivskriminalitet är människohandel och människoexploatering. Det kan, menar man, exempelvis handla om arbetstagare som får köpa sina arbetstillstånd av arbetsgivare och sedan betala tillbaka stora delar av den utbetalade lönen till arbetsgivaren. Denna syn delas av flera myndigheter – även *Migrationsverket* lyfter fram dessa former som mest allvarliga. *Arbetsförmedlingen* konstaterar också att utnyttjande av arbetskraft tillhör de allvarligaste formerna. Arbetstagare får lägre lön än överenskommet, får betala tillbaka lön och har skenanställningar. Detta menar Arbetsförmedlingen ger de kriminella uppläggen en väg in i välfärdssystemet som kan ge långa och kostsamma konsekvenser.

Även *Jämställdhetsmyndigheten* identifierar människohandel och människoexploatering som mest allvarligt, även om just den myndigheten enbart arbetar med den kriminaliteten. Det är dock intressant i sig självt, menar vi, att det finns en myndighet i samverkan som helt fokuserar på den form av arbetslivskriminalitet som flera myndigheter lyfter fram som mest allvarlig.

Arbetsmiljöverket konstaterar att även om den tillsynsmyndigheten gör som kopplar mot arbetslivskriminalitet betraktas som en del av den ordinarie verksamheten, så har tillsynens inriktning i stort ett förebyggande syfte och fokus ligger oftast på arbetsgivarens systematiska arbetsmiljöarbete. Därför är det relativt liten sannolikhet att man träffar på arbetslivskriminalitet vid denna typ av förebyggande kontroller, med undantag för främst byggbranschen. Arbetsmiljöverkets bedömning är att detta dels hör samman med

aktiviteternas fokus, dels med att det krävs träning för att upptäcka fenomenen. Inom ramen för Arbetsmiljöverkets ordinarie verksamhet som kopplar mot arbetslivskriminalitet och genom information från inspektörer inom den förebyggande tillsynen, främst inspektörer inom bygg, uppger man att man möter misstänkt utnyttjande av personer (med låga löner och liknande) som inte vet sina rättigheter och/eller känner till gällande regelverk samt misstänkt användning av arbetskraft som inte får jobba i Sverige. Myndigheten ser också misstänkt lönefusk av olika slag – löner under kollektivavtal, att man får betala tillbaka delar av sin lön och liknande. Man konstaterar dock att ingen myndighet har tillsyn över arbetsrätten i Sverige utan att detta ansvar ligger på arbetstagarorganisationerna.

Skatteverket observerar, på en mer strukturell nivå, att det mest allvarliga med arbetslivskriminaliteten är att den oseriösa verksamheten riskerar att underminera för seriösa företag och kanske till och med locka in sådana på den ”grå” marknaden. Detta, menar man, leder i sin tur till en nedåtgående spiral med utnyttjad arbetskraft, dålig kvalitet på utförda arbeten, minskade skatteintäkter och – i slutet av spiralen – korruption, som kan påverka det demokratiska och samhällets resurser och ansvarsområden. Myndigheten konstaterar att man, såväl inom samverkan som inom övrig verksamhet, har blivit bättre på att upptäcka arbetslivskriminalitet men samtidigt mer frustrerade på grund av att det inte finns möjlighet att rapportera de iakttagelser man gör för att dessa ska kunna ligga till grund för framtida kontroller. Skatteverket uppger vidare att de vanligast förekommande formerna av arbetslivskriminalitet man möter är oriktigt rapporterade löner och oriktigt ifyllda personalliggare.

Som allvarliga former av arbetslivskriminalitet lyfter *Arbetsförmedlingen* också fram fusk med samordningsnummer och falska identiteter. Man konstaterar att i takt med att digitaliseringen ökar så skärps risken att personen myndigheten har kontakt med inte är den hen utger sig för. Detta kan exempelvis ske genom att personen använder någon annans e-legitimation eller genom ren identitetskapning. Arbetsförmedlingen menar också att digitaliseringen öppnar för möjligheten att kunna befinna sig utomlands och samtidigt rapportera in eller ansöka om stöd. Arbetsförmedlingen uppger att det förekommer att personer som har fått sitt arbetstillstånd och/eller uppehållstillstånd indraget av Migrationsverket är inskrivna på Arbetsförmedlingen, varav vissa också deltar i arbetsmarknadspolitiska

program. Detta menar man skulle kunna kontrolleras genom direktåtkomst till uppgifterna hos Migrationsverket, men den möjligheten finns inte idag. Myndigheten lyfter också fram ett arbetsmarknadspolitiskt stöd som särskilt utsatt avseende dess andel av Arbetsförmedlingens beslut om återkrav och polisanmälningar: nystartsjobb. Detta kopplar man samman med att man för detta stöd (utifrån gällande regelverk) inte gör arbetsplatsbesök, arbetsmarknadspolitisk bedömning eller samråd med facklig part inför beslut.

Migrationsverket framhåller, i tillägg till konstaterandet att människohandel och människoexploatering är att betrakta som mest allvarligt, att man också möter omfattande fusk riktat mot välfärdssystemen. Man konstaterar att det har skett en ökning av detta, framförallt inom personlig assistans. Utöver detta är det främst personer som arbetar för låga löner, svartarbete och skenanställningar som Migrationsverket lyfter till samverkande myndigheter. Myndigheten får även kännedom om illegalt arbete samt brister i arbetsmiljön och personalliggare.

Vad gäller de vanligast förekommande formerna av arbetslivskriminalitet man möter så framhåller *Polismyndigheten* flera olika typer. Dessa är illegal arbetskraft i form av utnyttjandet av "papperslösa" och asylsökande och att arbetsgivare struntar i fundamentala regelverk inom arbetsmiljölagstiftningen tillsammans med regler om kasakontroll och personalliggare. Särskilt nämns också transportsektorn där miljöbrott, avsaknaden av intyg för utbildning som måste genomgått för att få transportera farligt gods, bristande lastsäkring och liknande förekommer. Ofta sker detta i kombination med utländska förare eller företag och gränsöverskridande brottslighet. En ökad trend, menar *Polismyndigheten*, är att man ser utländska fordon som är undermåligt underhållna. Man har också observerat att vissa aktörer har stadigvarande egna (utländska) servicefordon som åker runt och lagar fordon som gått sönder.

2.2.2 Trender och utveckling

Arbetsmiljöverkets bild av trenden är att fenomenen med fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet breder ut sig. Många vittnar för myndigheten om att det blivit en vardag. För att kunna konkurrera förefaller även de seriösa företagen behöva "runda i hörnen"

och sänka sina kostnader – och dessa kostnadsreduceringar uppkommer inte sällan genom att man väljer bort fasta fallskydd och liknande. Arbetsmiljöverket menar vidare att dessa företeelser sett ur ett EU-perspektiv är kända och relativt utbredda fenomen som regeringar, myndigheter och liknande gör sitt bästa för att motverka. Genom myndighetens internationella kontakter konstaterar man att bilden hos flertalet är att Sverige behöver bli bättre på tillsynen över arbetsrätten. Några har, uppger Arbetsmiljöverket, till och med dristat sig till att uttrycka att Sverige ses som ett land där möjligheterna att, på grund av en bristande tillsyn över arbetsrätten, arbeta oseriöst är stora och att detta är känt i Europa. Myndigheten framhåller dock särskilt att man inte har några åsikter kring den svenska modellen och vem eller vilka som utövar tillsynen över de arbetsrättsliga frågorna.

Skatteverket uppger att den arbetslivskriminalitet man kan observera har blivit grövre och fått tydligare internationell prägel. Man konstaterar att det är mer avancerat såtillvida att man möter fler falska fasader i form av oriktiga identiteter bakom företag och så kallade anställda som i verkligheten inte är de som står på anställningsavtalen. Man ser en också en systematik i hur anställda utnyttjas. Utnyttjandet är, uppger Skatteverket, olika grovt beroende på bransch. Det kan observeras allt ifrån svart arbete med dåligt boende till inga löner och kombination med sexuellt utnyttjande. Man ser även individer som befinner sig i stora skuldfällor kopplade till detta.

Polismyndigheten konstaterar att arbetskraftsexploatering förefaller öka, något man sätter i samband med att kontroller i ökad omfattning har riktats mot byggsektorn vilken anses vara överrepresenterad vad det gäller illegal arbetskraft.

Migrationsverket ser också en trend att det upprättas fler internrapporter kring misstänkt människohandel, varav vissa omfattar arbetskraftsexploatering. Under 2019 upprättades 481 internrapporter om misstänkt människohandel. Av dessa inbegrep 179 misstänkt arbetskraftsexploatering. Viktigt att notera, framhåller man, är att en individ kan vara utsatt för flera former av exploatering. Under 2018 upprättades 284 internrapporter, varav det i 151 fall misstänktes förekomma ett otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden. För 2017 var siffrorna 444 internrapporter och 161 misstänkta fall. Detta kan jämföras med 2015 och 2016, då antalet rapporterade fall av arbetskraftsexploatering/otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden var

21 respektive 26 stycken. Även Migrationsverket framhåller att detta kan ha att göra med en förbättrad förmåga att upptäcka problematiken. Trenden förefaller dock vara att det blivit vanligare att en och samma person utsätts för flera former av exploatering, exempelvis både sexuell exploatering och exploatering på arbetsmarknaden. Myndigheten konstaterar också att en majoritet av de individer som misstänks utnyttjas på arbetsmarknaden är män, 2019 gällde 62 procent av rapporterna män respektive närmare 72 procent 2018.

Arbetsförmedlingen uppger att det är svårt att uttala sig om en förändring eller trend, även om man nu upptäcker fler felaktigheter. Detta, konstaterar myndigheten, beror på att man de senaste åren utvecklat och förbättrat sitt kontrollarbete.

Jämställdhetsmyndigheten arbetar, som nämnts, uteslutande med människohandel och människoexploatering. Myndigheten uppger att de ser en ökning på området, med fler polisanmälningar och fler rapporter som pekar på att människohandel för arbetskraft idag är den dominerande formen av människohandel. Myndigheten gör denna bedömning utifrån rapporter man får såväl från EU-nivån som från andra myndigheter och deras regionkoordinatorer. Detta skulle, konstaterar man, kunna vara såväl en effekt av en reell ökning som av att man bättre uppmärksammat problemet under senare år. Jämställdhetsmyndigheten bedömer att det troligen handlar om en kombination av en reell ökning och ökad uppmärksamhet på problematiken.

2.3 Felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott och svartarbete

Här redogörs, för att sätta in myndighetssamverkan i sitt sammanhang, övergripande för bedömningar som gjorts av omfattningen av felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott respektive svartarbete. Båda dessa fenomen är tydliga beståndsdelar i arbetslivskriminalitet, även om det är viktigt att betona att det som kan anses utgöra arbetslivskriminalitet endast är en delmängd av de bedömda omfattningarna.

2.3.1 Felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott

De studier som gjorts och refereras nedan har sinsemellan vissa skillnader men har som huvuddrag att de försökt uppskatta antingen den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen eller förhållandevis breda delar av dem.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar, kallad FUT-delegationen, som bland annat hade i uppdrag att bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen, redovisade 2008 resultatet av omfattningsstudier och gjorde då en sammanvägd bedömning. Den var att ungefär fyra procent av de utbetalade medlen var att klassificera som felaktiga utbetalningar, vilket då motsvarade en omfattning om ca 18–20 miljarder kronor årligen.⁴

Ett påföljande arbete av samma slag gjordes av Delegationen för korrekta utbetalningar, kallad KUT-delegationen, som drygt tio år senare (2019) redovisade sina slutsatser. Dessa byggde på såväl expertbedömningar som empiriska studier som resulterade i att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen ligger inom ett osäkerhetsintervall mellan 11 och 27 miljarder kronor, där 18 miljarder ansågs vara den troligaste bedömningen. Detta skulle motsvara ungefär tre procent av de utbetalade medlen.⁵

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (Välfärdsbrottsutredningen, SOU 2017:37) hade i uppdrag att undersöka den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former begås mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Detta valde man att benämna kvalificerad välfärdsbrottslighet. Detta är särskilt intressant i kontexten av arbetslivskriminalitet givet de drag av systematik och organisation som observerats. Utredningen konstaterade att det inte var möjligt att på ett tillförlitligt sätt bedöma storleken av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten och utgick istället ifrån identifierade risker i sin redovisning. Man konstaterade att uppgiften att bedöma omfattningen är mycket svår, att det gjorts flera försök tidigare att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar och att dessa inte varit invändningsfria.⁶

⁴ SOU 2008:74, Rätt och riktigt – åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, s. 55

⁵ SOU 2019:59, Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, s. 94 ff

⁶ SOU 2017:37, Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, s. 96 f

Utredningen granskade emellertid tillfällen då myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner anmält misstänkta brott och sammanställde den ekonomiska omfattningen av dessa. Man konstaterade att även om de flesta anmälningarna inte avsåg sådant som kunde anses som kvalificerad välfärdsbrottslighet, så utgjorde de brottsanmälningar som uppfyllde kriterierna för att anses kvalificerade den klart största andelen i ekonomiska termer. Den totala summan av alla granskade brottsanmälningar (som sträckte sig över flera år) var drygt 600 miljoner kronor, varav ca 500 ansågs avse kvalificerad välfärdsbrottslighet. Utredningen konstaterade, trots skillnader i tillvägagångssätt och olika osäkerheter, att dessa summor markant avviker från de uppskattningar av de felaktiga utbetalningarnas totala omfattning som gjorts tidigare. Detta menar utredningen främst förklaras av att mörkertalet är mycket stort och att faktiskt upptäckta brott inte anmäls.⁷

2.3.2 Svarta arbetsinkomster i svensk ekonomi

Skatteverket presenterade i myndighetens årsredovisning för 2019 en bedömning av de kontrollerbara svarta arbetsinkomsterna i svensk ekonomi som helhet. Med svart arbete avser man inkomster som utgår från produktiva ekonomiska lagliga aktiviteter som borde redovisas och beskattas i Sverige, men inte gör det. I den terminologi som används för bedömningar av skattefelets storlek generellt innebär de kontrollerbara svarta inkomsterna också att de icke-kontrollerbara, det vill säga sådant arbete som sker helt utan myndigheters kännedom (exempelvis i firmor som inte är registrerade i landet men ändå verkar här), inte är medräknade. Storleken på dessa är dock inte något som Skatteverket har med i sina bedömningar. Bedömningen av de kontrollerbara svarta arbetsinkomsterna avser åren 2010–2016 och ställs i relation till en liknande bedömning från 1995–2003. Den nya bedömningen baseras på över 28 000 revisioner, och ger vid handen att de svarta inkomsterna uppskattas till 91 miljarder kronor i genomsnitt per år för den undersökta perioden. Uttryckt som andel av BNP uppgår de svarta arbetsinkomsterna till 2,3 procent. Jämfört med bedömningen av 1995–2003 har de svarta inkomsterna ökat i

⁷ SOU 2017:37, Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, s. 263 f

absoluta tal men minskat eller förblivit oförändrade (beroende på metodval) som andel av BNP. Skatteverket betonar att beräkningarna är behäftade med osäkerhet. Skatteverkets analys visar att det kontrollerbara svartarbetet i viss mån flyttat från enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag till aktiebolag med en lönesumma mellan en och fem miljoner kronor. Man konstaterar dock även här att osäkerheten i resultaten är hög.⁸

2.4 Observationer kring arbetslivskriminalitet

Inom ramen för vårt arbete har vi gjort flera olika observationer kring vad som kännetecknar arbetslivskriminaliteten i Sverige idag. Här redovisas kort observationer som syftar till att komplettera den bild av fenomenet som givits ovan.

Det är tydligt, vilket också visas av myndigheternas exempel ovan, att det förekommer att flera typer av regelbrott riktade mot olika samhällssystem systematiskt kombineras för att maximera det ekonomiska utfallet av kriminaliteten. Likaså att det vi kallar arbetslivskriminalitet kan vara knuten till annan typ av organiserad brottslighet, både i Sverige och utomlands. Detta kan konstateras bland annat utifrån uppdagade personella kopplingar och ekonomiska flöden⁹, men är också den samlade bedömningen hos de experter på området vi haft kontakt med inom ramen för vårt arbete.

Frågan om arbetslivskriminaliteten sammankopplas också ofta på olika sätt med ökade möjligheter till rörlighet över gränserna som kunnat observeras de senaste årtiondena. Rent praktiskt handlar det om att det uppfattas ha blivit enklare och vanligare för personer från andra länder att komma till Sverige och arbeta, och att en delmängd av de som gör det antingen kan utsättas för eller utöva arbetslivskriminalitet. Detta gäller både personer som är här utan myndigheters kännedom och sådana som arbetar med exempelvis arbetstillstånd. Vi bedömer att förutsättningarna och villkoren för att få arbeta på svensk arbetsmarknad, och i vilken utsträckning personers rätt att arbeta här kontrolleras, är relevanta parametrar vad gäller såväl arbetslivskriminalitetens utveckling som möjliga åtgärder för att bekämpa den. Regeringen tillsatte i februari 2020 en särskild utredare

⁸ Skatteverket, Årsredovisning för Skatteverket 2019, s. 23 ff

⁹ Se exempelvis Fyrk, Svartjobbsfabriken, 2020

(Dir 2020:8) med uppdrag att se över en del av de frågeställningar som också aktualiserats för oss. Utredaren har ett brett uppdrag att analysera och ta ställning till en rad frågor rörande arbetskraftsinvandring, varav vissa är av särskild relevans ur vårt perspektiv. I uppdraget ingår bland annat att kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk och att ta ställning till om det finns ett behov av ytterligare myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring.

Arbetslivskriminalitet kan utövas med en varierande grad av organisation och systematik. Kriminaliteten är inte entydig i meningen att det skulle finnas vissa aktörer som gör allt helt enligt regelverket och andra som enbart bedriver systematiskt kriminell verksamhet. Snarare är fenomenet rimligare att betrakta som en form av successiv skala, där det finns ett icke obetydligt antal aktörer i ett ”grått” fält mellan full regelefterlevnad (eller åtminstone en intention om att uppnå sådan) och organiserad kriminalitet.

Anledningarna kan i vår bedömning sannolikt variera betänkligt. Det kan exempelvis handla om okunskap om gällande regler, att företag som har en ambition att sköta sin verksamhet i enlighet med reglerna tvingas frångå denna ambition på grund av konkurrens från aktörer som avsiktligt bryter mot dem, eller att företag av olika anledningar medvetet väljer att följa reglerna i vissa fall men inte i andra. Ur ett kontrollhänseende är det emellertid, oavsett anledningar, ändå viktigt att konstatera att det inte rör sig om ett fåtal helt kriminella aktörer som utsätter ett flertal helt regeluppfyllande aktörer för osund konkurrens – bilden är långt mer nyanserad än så.

2.4.1 Våra sammanfattande bedömningar

Arbetslivskriminalitet som fenomen är tillräckligt väl utkristalliserat jämfört med angränsande typer av kriminalitet för att lämpa sig väl som bas för såväl vidare analys som vidtagandet av särskilda åtgärder från samhällets sida. Denna bedömning baserar vi på ett antal faktorer. Den mest uppenbara är att det förekommer konkreta brottsupplägg som har sin utgångspunkt i arbetslivet och ofta förutsätter innehav av företag som agerar arbetsgivare (på ett eller annat sätt) för att fungera. Uppläggen kan vara avancerade och rikta sig mot flera samhällssystem parallellt, vilket talar för att det finns ett värde

i att samhället organiserar sina insatser för att bemöta dem i liknande termer.

En ytterligare faktor bakom bedömningen är att arbetslivskriminalitet i dess olika former präglas av den tydliga gemensamma nämnaren att verksamheten rubbar och åsidosätter de grundläggande villkoren på arbetsmarknaden. Detta behöver inte vara fallet inom annan organiserad brottslighet, exempelvis. Att svensk arbetsmarknad fungerar på ett sätt som medför att ingen blir utnyttjad och att konkurrensen sker på sunda villkor får anses som ett viktigt samhällsintresse, och kriminalitet som till sin natur bygger på att hota detta intresse bör också i vår bedömning bekämpas utifrån kunskap om och utgångspunkt i arbetsmarknadens villkor. I detta avseende kan det uppstå behov av att arbeta fram en mer strukturerad och generellt tillämpbar definition av begreppet arbetslivskriminalitet i framtiden.

Vi bedömer att arbetslivskriminalitet är ett omfattande och troligen växande problem. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att få precis kunskap kring den exakta omfattningen vare sig man talar i termer av ekonomiska medel eller om antal anmälda brott. En fundamental utmaning vid statistiskt baserad analys av detta ämne är, i likhet med flera angränsande områden som rör brottslig verksamhet, att kunna bedöma omfattningen av problematiken på ett ändamålsenligt sätt. Till sin natur är kriminell verksamhet sådan att de som ansvarar för den aktivt vill dölja den från samhället vilket skapar särskilda utmaningar avseende statistik och mörkertal. Ett problem är att samhällets ansträngningar för att upptäcka och beivra brott påverkar upptäckandegraden och därmed det statistiska underlaget avseende exempelvis anmälningar eller domar. Den typ av tematiskt område som arbetslivskriminalitet utgör har dessutom särskilda utmaningar såtillvida att det består av en delmängd av det antal brott eller regelöverträdelser av ett visst slag som begås under ett år.

Det är emellertid möjligt att bedöma arbetslivskriminaliteten som omfattande även utan vetenskaplig säkerhet kring dess exakta storlek. Vi kan inte avgöra precis vilka delmängder av exempelvis felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott respektive svartarbete som bör klassificeras som arbetslivskriminalitet, men vi kan utifrån det vi observerat konstatera att det sannolikt är mer än tillräckligt för att problemet ska bedömas som omfattande.

Vi kan likväl konstatera att det finns ett betydande utrymme för att förbättra den analys och det kunskapsläge som finns idag från statens och samhällets sida. Förslag och bedömning nedan kring förstärkt uppföljning inom myndighetssamverkan och en delegation mot arbetslivskriminalitet syftar till att möjliggöra en förbättring av kunskapsläget. I samband med detta kommer det troligen också bli aktuellt att det arbetas fram en mer sammanhållen och generellt tillämpbar definition än vad som funnits hittills. Den definition som finns i Norge kan tjäna väl som utgångspunkt för sådana diskussioner.

3 Samverkan mellan myndigheter

3.1 Bakgrund och uppdrag

I december 2017 fattade regeringen beslut om ett uppdrag (A2017/02422/ARM) till åtta myndigheter att utveckla metoder för myndighetsgemensam kontroll i syfte att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Uppdraget gavs till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. I uppdraget ingår att:

- Kartlägga och analysera hur myndigheterna kan bidra i gemensamma kontroller utifrån respektive uppdrag, syfte och verktyg.
- Utveckla kontaktytor, arbetssätt och rutiner för en väl fungerande myndighetsgemensam kontroll, på både nationell och regional nivå.
- Ta fram ett stöd till myndigheterna gällande möjligheter till informationsutbyte, inom ramen för gällande sekretesslagstiftning.
- Utveckla kriterier som är till hjälp för att bedöma när det är lämpligt att göra myndighetsgemensam kontroll, vilka myndigheter som i så fall bör delta och på vilket sätt.
- Säkerställa att de utvecklade metoderna integreras i myndigheternas verksamhet så att myndighetssamverkan efter 2020 fungerar väl.

Uppdraget var likalydande för samtliga samverkande myndigheter, med tillägget att Arbetsmiljöverket också fick i uppdrag att samordna metodutvecklingen och att samråda med arbetsmarknadens parter för att ta tillvara deras kunskap och erfarenheter på området. I regeringsuppdraget anges ett antal exempel på brottslighet och andra regelöverträdelse som kan anses ingå i uppdraget att utveckla

metoder för att motverka. Dessa är överträdelse av arbetsmiljö- och skattelagstiftningen, så kallad välfärdsbrottslighet (missbruk av skattefinansierade system såsom socialförsäkringar och skattesubventionerade system), penningtvätt och bedrägerier, arbete utan arbetstillstånd, arbetskraftsexploatering och människohandel samt organiserad brottslighet.

Även innan regeringsuppdraget 2018–2020 hade Arbetsmiljöverket ett liknande uppdrag (A2014/4479/ARM), i syfte att motverka osund konkurrens. Myndigheten uppdrogs att förstärka sin tillsyn av företag som bryter mot arbetsmiljöregelverket i syfte att få konkurrensfördelar. Inom ramen för arbetet samverkade Arbetsmiljöverket med tolv andra myndigheter. En väsentlig skillnad gentemot det senare uppdraget är att det i detta fall endast var Arbetsmiljöverket som fått ett regeringsuppdrag.

3.1.1 Den norska strategin mot arbetslivskriminalitet

En del av bakgrunden till de resonemang som förs såväl i denna promemoria som i frågan om arbetslivskriminalitet generellt är den strategi som sedan 2015 finns för att motverka arbetslivskriminalitet i Norge. Den uppdaterades senast 2019 och innehåller i sin senaste version 31 aktiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet i Norge. Ett flertal olika departement ansvarar för att arbeta med den, exempelvis genom att bidra med ett antal av de konkreta åtgärderna, och ansvar finns även direkt på statsministernivå där trepartssamtal med arbetsmarknadens parter koordineras. Åtgärderna är av varierande slag och syftar bland annat till att stärka informationsdelning mellan myndigheter, skapa säkrare ID-handlingar, stärka kunskapen om arbetslivskriminalitet och att utveckla tjänster som gör det lättare att kontrollera om leverantörer är seriösa.¹⁰

Ett arbetssätt i Norge som ofta framhålls även i en svensk kontext är den samlokalisering av myndigheter som sker i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet. Samlokaliseringen sker i form av så kallade akrimssenter, där myndighetspersoner från de norska motsvarigheterna till polisen, Skatteverket och Arbetsmiljöverket arbetar mot arbetslivskriminalitet tillsammans med personer från NAV (ungefär

¹⁰ Departementene (Norge), Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2019), s. 13 f

motsvarande Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och vissa kommunala funktioner).¹¹

Samverkan är formaliserad och den operativa verksamheten är uppbyggd kring sju olika center runt om i landet, som de fyra myndigheterna bidrar med resurser till. Inom ramen för samarbetet utbyts underrättelseinformation och samverkan sker i konkreta ärenden. Prioriteringarna för det gemensamma operativa arbetet är att lägga fokus på kontroller där det finns ett mervärde för de deltagande myndigheterna och där det finns möjlighet att göra snabba tillslag som kan resultera i att sanktioner utdelas direkt på plats. För att göra detta krävs utbyte av underrättelseinformation men det kvarstår fortfarande vissa utmaningar avseende delning av information mellan myndigheter.¹²

3.1.2 Samverkan mot organiserad brottslighet

En viktig aspekt för förståelse av redogörelsen nedan är förekomsten av andra satsningar för myndighetssamverkan inom angränsande områden. Den mest noterbara av dessa, som också kommer att omnämnas en del nedan, är den myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet som i sin nuvarande form arbetat sedan 2009 (i dagligt tal och nedan benämnd OB-samverkan eller OB-satsningen). Samverkan har sin bakgrund i att regeringen identifierade ett behov av förstärkta åtgärder och utifrån detta utredde frågan under 2007, varpå åtta myndigheter under 2008 gavs i uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Under påföljande år initierades samverkan i sin nuvarande form och sedan dess har uppdraget utökats till att omfatta fler myndigheter.^{13, 14}

Samverkan bedrivs både nationellt och regionalt. Satsningen leds av ett samverkansråd som på nationell nivå verkar genom ett operativt råd och ett nationellt underrättelsecenter. Den nationella nivån

¹¹ Politiet (Norge), Arbeidslivskriminalitet, 2020

¹² SOU 2019:59, Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, s. 591

¹³ De samverkande myndigheterna är idag Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

¹⁴ Proposition 2015/16:167, Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet, s. 14

ansvarar för att ha en helhetsbild av den operativa verksamheten och utifrån denna bland annat ta ställning till prioriteringar, agera i strategiska frågor och besluta om myndighetsgemensamma insatser. Till stöd för detta finns ett sekretariat. På den nationella nivån finns också ett antal arbetsgrupper och nätverk.¹⁵

På regional nivå finns sju regionala samverkansråd och åtta regionala underrättelsecentrum. De förstnämnda beslutar om, leder och följer upp regionala och lokala insatser och är kontaktpunkt för regional och lokal åtgärdssamverkan. Regionala underrättelsecentrum ansvarar bland annat för att ta fram underlag till förslag avseende insatser och underlag till den nationella lägesbilden. Till samverkan är också knutna ett antal nätverksmyndigheter som inte ingår i de beslutande organen men bidrar i olika aspekter på frivillig grund, ibland på förfrågan från de samverkande myndigheterna.¹⁶

Sett till övergripande syfte och delar av den kriminalitet som ska motverkas finns flera beröringspunkter mellan OB-satsningen och den myndighetssamverkan vi analyserat. Samtidigt finns ett antal noterbara skillnader, såväl sett till vad samverkan konkret bedrivs kring som till vilka förutsättningar som råder för samverkans genomförande.

En sådan är möjligheten att dela information mellan myndigheterna. Vid samverkan mot organiserad brottslighet kan de deltagande myndigheterna använda sig av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, som möjliggör utbyte av information mellan myndigheterna på underrättelsestadiet. Regeringen konstaterade vid lagens införande att motverkande av organiserad brottslighet var ett angeläget samhällsintresse och att de dittillsvarande formerna för informationsutbyte inte varit tillräckligt effektiva.¹⁷

Vidare konstaterades att det fanns skäl att tydligt definiera och avgränsa lagens tillämpningsområde med hänsyn till den personliga integriteten hos de som information av olika slag avser. Därför omfattar lagen endast sådan kvalificerad brottslig verksamhet där det ansågs vara av särskild vikt för myndigheterna att kunna utbyta

¹⁵ Polismyndigheten, Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2019, s. 63

¹⁶ Polismyndigheten, Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2019, s. 59 f

¹⁷ Proposition 2015/16:167, Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet, s. 18

information. Det begrepp som använts för att beskriva och definiera sådan brottslighet var initialt inom ramen för OB-satsningen ”grov organiserad brottslighet”. Detta kom successivt att ersättas av ”organiserad brottslighet” som används mer internationellt och som ansågs ha bättre beskrivande förmåga givet att inte varje begånget brott inom ramen för det fenomen som ska bekämpas måste ha högt straffvärde i sig. En förutsättning för att lagen ska tillämpas är att den brottsliga verksamheten är av allvarlig eller omfattande karaktär. Frågan om huruvida det är frågan om brottslig verksamhet av allvarlig karaktär avgörs av en helhetsbedömning där hänsyn tas till flera olika omständigheter, varav straffvärdet är en. Vad gäller ifall brottsligheten är att anse som omfattande eller inte kan flera olika omständigheter både tillsammans och för sig kan utgöra grund för att konstatera att så är fallet. Som exempel angavs brottslighet som är geografiskt utbredd eller omfattar ett stort antal händelser. Regeringen bedömde vidare att en annan förutsättning bör vara att brottsligheten utförs av en grupp individer, detta eftersom brottslighet utövad inom ramen för organiserade kriminella strukturer oftast har större samhällsskadlig påverkan än brottslighet som utövas av individer enskilt. Utöver detta anger regeringen att ett kriterium för lagens tillämpning bör vara att den brottsliga verksamheten bedrivs i organiserad form eller på ett systematiskt sätt.¹⁸

För att det skulle vara tydligt när lagen är tillämplig finns ett krav på att den samverkan inom vilken information kan lämnas ska vara särskilt beslutad och formaliserad. Lagens formulering att samverkan ska syfta till att ”förebygga, förhindra eller upptäcka” brottslig verksamhet anger också en avgränsning för dess användningsområde. Samverkan ska avse den del av processen som föregår konkret misstanke om brott och utredningen av detsamma, alltså det som brukar benämnas underrättelsestadiet.¹⁹

3.2 Hur arbetet bedrivits i samverkan

Den myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet som bedrivits under den gångna perioden har involverat åtta myndigheter med

¹⁸ Proposition 2015/16:167, Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet, s. 28 ff

¹⁹ Proposition 2015/16:167, Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet, s. 48 f

olika uppdrag och förutsättningar. Under detta avsnitt beskriver vi de samverkande myndigheternas förutsättningar och utgångspunkter samt vad som kännetecknat den genomförda samverkan.

3.2.1 Samverkande myndigheters uppdrag och förutsättningar

De samverkande myndigheterna har sinsemellan varierande förutsättningar för och vana av såväl insatser mot olika former av arbetslivskriminalitet som denna typ av samverkansuppdrag. De har olika befogenheter att agera i kontrollform på svenska arbetsplatser och har olika mycket (och olika sorters) information som skulle kunna vara av intresse för de övriga.

Arbetsförmedlingen ansvarar för att förvalta de stöd som riktas till arbetsgivare i form av olika typer av subventionerade anställningar. Arbetsförmedlingen har också möjlighet att besluta om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program som ger möjlighet till ersättning för den deltagande individen och eventuell anordnare, ofta en arbetsgivare. Myndigheten gör kontroller i syfte att säkerställa att stödet utbetalas till rätt mottagare på korrekt grund. Beslut om lönebidrag, en form av subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning, kräver att myndigheten besöker arbetsplatsen inför beslut. Detta syftar huvudsakligen till att bedöma den arbetssökandes arbetsförmåga i relation till arbetsplatsens förutsättningar men ger också en bild av arbetsgivaren generellt. Besök görs också under tiden personen arbetar hos den arbetsgivare som får stödet. Arbetsgivare med stöd eller anordnare av arbetsmarknadspolitiska program är skyldiga att ge Arbetsförmedlingen tillfälle att granska verksamheten och lämna uppgifter som behövs för detta.²⁰

*Arbetsmiljöverket*s huvudsakliga uppgift är att se till att lagar om arbetsmiljö och arbetstid följs på svenska arbetsplatser. Myndigheten har befogenhet att komplettera lagar och förordningar med föreskrifter av olika slag och bedriver marknadskontroll över ett antal produkttyper. Arbetsmiljöverket är också behörig myndighet och förbindelsekontor i Sverige enligt utstationeringslagen och utövar tillsyn över anmälda utstationeringar. I denna roll samarbetar

²⁰ Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (2019), bilaga 2 s. 5 ff

myndigheten med motsvarande kontor i andra länder och för ett nationellt register över utstationering. Viss information som finns där är sökbar via Arbetsmiljöverkets webbplats. En stor del av Arbetsmiljöverkets verksamhet består av att genomföra inspektioner på arbetsplatser i syfte att kontrollera hur väl man följer arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen, regler om olika produkter och regler om utstationering. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att arbetsmiljölagen och föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag följs. För att utföra tillsyn har Arbetsmiljöverket rätt att få de upplysningar, handlingar och prov som behövs och kan även påkalla undersökningar i detta syfte. Inom denna ram faller emellertid inte att inhämta uppgifter enbart baserat på en begäran från en annan myndighet.²¹

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet med uppdrag att bekämpa ekonomisk brottslighet. Uppdraget omfattar bland annat brottsförebyggande arbete avseende ekonomisk brottslighet samt utredning och lagföring av ekonomiska brott. Det brottsförebyggande arbetet bedrivs i samverkan med andra myndigheter, näringslivet, branschorganisationer och den finansiella sektorn. I det brottsförebyggande uppdraget ingår att lämna information om ekonomisk brottslighet till andra aktörer och allmänheten. De misstankar om brott som Ekobrottsmyndigheten utreder är bland annat bokföringsbrott, skattebrott, vissa typer av bedrägerier och penningtvättsbrottslighet i näringsverksamhet. Anmälningar om arbetsmiljöbrott handläggs vid Åklagarmyndigheten. Vid Ekobrottsmyndigheten bedrivs underrättelseverksamhet vid polisoperativa enheter. Ekobrottsmyndighetens uppdrag omfattar inte närvaro vid tillsyn på arbetsställen enligt arbetsmiljölagen. En begäran om biträde vid handräckning enligt arbetsmiljölagen kan inte efterkommas av myndigheten.²²

Försäkringskassans huvudsakliga uppgift är att administrera och betala ut förmåner och ersättningar inom socialförsäkringen. Därutöver handlägger och betalar myndigheten ut vissa ersättningar på det arbetsmarknadspolitiska området. Myndigheten gör manuella och

²¹ Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2019), bilaga 2 s. 11 ff

²² Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2019), bilaga 2 s. 15 ff

maskinella kontroller före och efter utbetalning, riskbaserade kontroller av ärenden med förhöjd risk för felaktiga utbetalningar, polisanmälningar av misstänkta brott och återkrav av felaktiga utbetalningar. Kontrollerna sker såväl i förmånshanteringen som vid Försäkringskassans kontrollutredningsverksamhet, som utreder misstankar om bidragsbrott och ansvarar för att polisanmäla misstänkta brott. Försäkringskassans möjligheter att få uppgifter från andra myndigheter, arbetsgivare och försäkringsbolag är generellt goda. Det finns emellertid vissa kontroll- och utredningsåtgärder som inte är tillåtna. Exempelvis får myndigheten inte göra observationer av den försäkrade utan att personen vet om det eller vidta andra åtgärder som har karaktären av spaningsverksamhet. Försäkringskassan får bara begära uppgifter eller kontakta den försäkrade om det behövs i utredningen av rätt till ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Om uppgifterna behövs för en utredning om rätt till ersättning har Försäkringskassan rätt att ställa frågor om den försäkrade till andra än personen själv. Det finns dock ingen skyldighet för den som tar emot en sådan fråga att besvara den. Skyldighet att på begäran lämna uppgifter till Försäkringskassan kring sådant som rör tillämpningen av socialförsäkringsbalken finns däremot för myndigheter, arbetsgivare, försäkringsinrättningar och anordnare av personlig assistans. Detsamma gäller bland annat banker vad gäller ärenden om exempelvis äldreomsorgsstöd. Försäkringskassan får använda besök i den försäkrades hem eller på dennes arbetsplats i syfte att träffa den försäkrade som ett verktyg för att kunna bedöma rätten till ersättning. Besök får också användas som en kontrollåtgärd vid generellt eller stickprovsmässigt inriktade insatser och utan någon individualiserad prövning i det särskilda ärendet, vilket innebär att Försäkringskassan har möjlighet att besöka försäkrade som under en viss period har en viss förmån.²³

Jämställhetsmyndigheten ansvarar bland annat för nationell samordning av arbetet mot människohandel för alla ändamål, för att utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer och för att bistå myndigheter med metodstöd och kompetensutveckling på området. Myndigheten leder ett nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT). Andra deltagande aktörer är

²³ Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetssamordad kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (2019), bilaga 2 s. 17 f

socialtjänsten, Polismyndigheten, hälso- och sjukvården, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, Arbetsmiljöverket och Skatteverket. Arbetet har till syfte att stärka samhällets insatser mot prostitution och människohandel för alla ändamål. Jämställdhetsmyndigheten hanterar inte individärenden och har i normalfallet inga uppgifter om enskilda personer eller deras personliga förhållanden. Myndigheten driver en stödtelefon dit yrkesverksamma kan vända sig för stöd i ärenden som rör olika former av människohandel och delfinansierar regionkoordinatorer som arbetar inom socialtjänsten för att stärka och stödja yrkesverksamma i denna typ av ärenden. Regionkoordinatorer har varit med vid vissa myndighetsgemensamma kontroller, vilket Jämställdhetsmyndigheten har faciliterat, för att säkra brottsofferperspektivet och se till att utsatta får stöd.²⁴

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, anvisningar till kommuner av nyanlända, återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket saknar befogenhet att genomföra fysiska kontroller, inspektioner på arbetsplatser eller liknande. Däremot tas vissa uppgifter in i samband med handläggning av olika sorters ansökningar och ärenden. Vad gäller arbetstillstånd tas uppgifter in kring den aktuella anställningen, såsom lön och andra anställningsvillkor. Det kan också inhämtas information om arbetsgivaren, särskilt när ärendet rör arbete inom en bransch där det är känt att missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetstagare kan förekomma. Sådana uppgifter kan exempelvis avse verksamhetens art och omfattning, rörelsens omsättning och resultat och uppgifter rörande taxering. Uppgifterna används för att kunna bedöma huruvida det handlar om en aktiv verksamhet med möjlighet att anställa ytterligare personal. Det är också vanligt att uppgifter rörande arbetsgivare tas in under tiden ett arbetstillstånd gäller, framförallt för att kontrollera att lönekraven är uppfyllda.²⁵

I *Polismyndighetens* uppdrag ingår bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna

²⁴ Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2019), bilaga 2 s. 23 f

²⁵ Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2019), bilaga 2 s. 25 ff

ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Det finns flera olika exempel på verksamhet där polisen inte bara utreder brott utan finns på plats för att själva upptäcka och/eller förebygga brottslig verksamhet. Exempel på detta är krogkontroller, trafikkontroller och utlänningskontroller. Dessa tre exempel kan samtliga utföras tillsammans med andra myndigheter, där var och en ansvarar för att göra sina kontroller utifrån relevanta regelverk. Utlänningskontroller har till syfte att upptäcka personer som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige. Vid en sådan kontroll ska det generellt finnas grund för att anta att så är fallet eller en annan särskild anledning till kontroll. Polismyndigheten har emellertid sedan 2018 möjlighet att göra oannonserade inspektioner i risksektorer utan att det behöver finnas en konkret misstanke mot arbetsgivaren. Polismyndigheten får vid en utlänningskontroll granska pass och andra handlingar som visar en persons rätt att uppehålla sig i landet. Vid kontroll i risksektorer ska arbetsgivaren också tillhandahålla handlingar och upplysningar, samt ge tillträde till arbetsplatser och lokaler. Polismyndigheten lämnar också bistånd till andra myndigheter vid kontroller som de genomför, via så kallad handräckning. Polismyndigheten kan i samband med detta göra inre utlänningskontroll.²⁶

Skatteverkets uppdrag är att bidra till att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn, bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv och att motverka brottslighet. För att kontrollera vissa förhållanden har Skatteverket möjlighet att genomföra tillsyn och kontrollbesök utan misstanke om brott. Detta gäller kravet på att använda kassaregister inom kontanthandeln och att skyldigheter avseende personalliggare i vissa branscher fullgörs. Kravet på kassaregister inom kontanthandeln innebär att majoriteten av de som säljer varor och tjänster mot kontakt betalning (innefattar även betalning med exempelvis kontokort) måste använda ett certifierat kassaregister och alltid ta fram ett kvitto som erbjuds kunden. Skatteverket kan, i syfte att kontrollera detta, göra oanmälda kontrollbesök där näringsidkaren ska lämna uppgifter till myndigheten.

Kravet på personalliggare i vissa branscher omfattar restaurangverksamhet, tvätteriverksamhet, fordonsserviceverksamhet,

²⁶ Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (2019), bilaga 2 s. 29 f

livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet, kropps- och skönhetsvårdsverksamhet samt byggverksamhet. En personalliggare ska ge en ögonblicksbild av vilka som är verksamma på arbetsplatsen, ska föras löpande och förvaras i verksamhetslokalen. Syftet är att minska skattefusk och skatteundandragande samtidigt som det ges ett bättre underlag för Skatteverkets kontrollverksamhet. När Skatteverket gör kontrollbesök med anledning av denna lagstiftning är det dokumentationsskyldigheten som kontrolleras. Personalliggare i byggbranschen måste föras elektroniskt, medan övriga branscher även kan föra personalliggare i pappersform.²⁷

3.2.2 Arbetsformer

Under samverkansuppdragets första år lades en del energi på att finna fungerande former för hur arbetet skulle organiseras. Den organisation som nu används består av vissa nationella funktioner och fem regionala delar som sinsemellan har olika uppgifter. I gruppen för nationell myndighetsgemensam styrning och samordning tas beslut och görs planering för arbetet på uppdraget på övergripande nivå. Där fattas det även beslut om samordnade nationella kontroller mot riskbranscher eller observerade fenomen. Arbetsmiljöverket är i egenskap av samordnande myndighet för regeringsuppdraget ordförande i gruppen. Arbetsgruppen för metodstöd ansvarar för att praktiskt utarbeta de metoder, rutiner och stöd som behövs för uppdraget. Arbetsmiljöverket är ordförande i arbetsgruppen. En arbetsgrupp som arbetar med analys har till uppgift att utifrån omvärldsanalys och bedömda risker ta fram kriterier för var och hur kontroller bör genomföras samt att följa upp resultaten av dem. Här ligger också ansvaret för att ta fram en årlig lägesrapport där bland annat resultatet av omvärldsanalyserna, avseende exempelvis riskbranscher, utveckling och påverkansfaktorer, presenteras tillsammans med bedömningar för det kommande året. Rapporten ligger till grund för Arbetsmiljöverkets återslagrapportering av uppdraget. Skatteverket leder arbetet i analysgruppen. Till detta kommer en arbetsgrupp för intern och extern kommunikation där Arbetsmiljöverket är ordförande. Det operativa arbetet med myndighetsgemensamma

²⁷ Arbetsmiljöverket, Återslagrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2019), bilaga 2 s. 30 ff

kontroller samordnas och planeras på regional nivå i så kallade RMS-grupper (regional myndighetssamverkan). De består av representanter från samtliga myndigheter och är uppdelade efter Arbetsmiljöverkets regionindelning. På gruppernas möten, som sker regelbundet, är det huvudsakliga syftet att besluta om vilka kontroller som ska göras och vilka myndigheter som ska delta på dessa. I samtliga RMS-grupper är Arbetsmiljöverket ordförande.²⁸

3.2.3 Myndighetsgemensamma kontroller

Förarbetet inför de myndighetsgemensamma kontrollerna handlar till del om ett nationellt analysarbete där risker bedöms på bransch-nivå och kriterier sätts upp för vilka förutsättningar som ska gälla för att det ska bli aktuellt med kontroller. Det handlar också om konkret planering regionalt där olika alternativa kontrollobjekt bedöms. När myndighetsgemensamma kontroller ska utföras tar varje myndighet utgångspunkt i hur dess egen kontrollverksamhet är organiserad och fungerar. För vissa av myndigheterna innebär detta att det finns en fältkontrollverksamhet att utgå ifrån – detta gäller Skatteverket, Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket. Vissa av myndigheterna använder andra former för att bedriva kontrollverksamhet, och där handlar det huvudsakligen om skrivbordskontroll utifrån dokumentation av olika slag. Vid kontrollerna deltar typiskt sett Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Det är också möjligt att myndigheter som inte ingår i den organiserade samverkan deltar, exempelvis kommunala tillståndsenheter eller Kronofogdemyndigheten.²⁹

En typisk myndighetsgemensam kontroll startar med att deltagande myndigheter samlas på en i förväg bestämd punkt, varpå polisen åker fram först och säkrar arbetsplatsen. Polisen har möjlighet att kvarhålla personer som försöker lämna arbetsplatsen när myndigheter dyker upp. Därefter går övriga myndigheter in. Typiskt sett anländer ungefär 15 myndighetspersoner till en arbetsplats vid en myndighetsgemensam kontroll. På plats agerar varje myndighet

²⁸ Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (2020), s. 1 ff

²⁹ Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (2020), s. 2

utifrån de befogenheter och det uppdrag respektive myndighet har. I teknisk mening sker alltså flera olika kontroller parallellt – exempelvis en arbetsmiljöinspektion, en utlänningskontroll och en kontroll av personalliggare.

I samband med kontroller kan det framkomma misstanke om annan brottslighet eller oegentligheter. Polismyndigheten kan exempelvis upptäcka en rad olika misstänkta brott som annars kanske hade gått oupptäckta.

Efter en kontroll arbetar respektive myndighet vidare med de saker som de uppdragat och som behöver vidare hantering. I detta skede är processerna i stort sett parallella utifrån respektive myndighets ansvarsområden. När beslut fattas, efter olika lång tid beroende på ärende och myndighet, är de typiskt sett offentliga och kan delas med de andra samverkande myndigheterna. Sådan information kan vara intressant för andra myndigheters kontrollarbete men kan alltså inte delas förrän en ibland avsevärd tid förflutit.

3.3 Myndigheternas bedömning av samverkan 2018–2020

För att analysera samverkan under den gångna perioden är ett självklart ingångsvärde hur den upplevts av de myndigheter som ingått i den. För att få en uppfattning kring myndigheternas uppfattning ställde vi ett antal skriftliga frågor till var och en av dem, där de fick möjlighet att utveckla sin syn på ett antal aspekter. Sju av åtta myndigheter inkom med svar. För våra bedömningar kring samverkan som helhet har även andra informationskällor och aspekter beaktats, men nedanstående redovisning av myndigheternas uppfattning är baserad på myndighetsenkäten om inget annat anges.

3.3.1 Syftet med samverkan och gemensamma kontroller

När vi ställt frågan om hur de samverkande myndigheterna ser på syftet med samverkan generellt, och mer särskilt de myndighetsgemensamma kontrollerna, svarar de övervägande att de har en positiv syn på syftet. Samtidigt är det vanligt förekommande att denna i grunden positiva syn följs av poängterande av vikten av möjligheter

till informationsöverföring mellan myndigheterna som en förutsättning för effektivitet såväl nu som i en möjlig framtid.

Skatteverket konstaterar att de ser en stor nytta förutsatt att de identifierade problemen kring informationsöverföring kan lösas.

Arbetsmiljöverket menar att det kan uppnås ett bättre resultat gemensamt än vad varje myndighet skulle kunna åstadkomma på egen hand. En del av syftet för Arbetsmiljöverket har, i egenskap av samordnande part, varit att också genomföra samråd med arbetsmarknadens parter. Men uppger att uppgiften till sin natur innehåller en utmaning då myndigheten tenderar att hamna emellan två parter med sinsemellan olika intressen. Det beskrivs som en viktig utmaning för Arbetsmiljöverket att, även om det i stort finns en samsyn kring vikten av att bekämpa arbetslivskriminaliteten, driva samrådet framåt samtidigt som ett oberoende förhållningssätt gentemot parterna bibehålls. Myndigheten bedömer dock även syftet med samrådet med parterna som i grunden bra och framhåller möjligheten att uppfylla det genom centrala och regionala partsmöten.

Migrationsverket menar att gemensamt utvecklade metoder som kontinuerligt förbättras kan öka förståelsen för varandras uppdrag myndigheterna emellan. Eftersom myndigheterna innehar olika typer av information om arbetsgivare menar man att informationsdelning kan innebära ett bättre urval, men konstaterar samtidigt att det finns en tydlig förbättringspotential genom ökade möjligheter att dela information. Som myndighet hanterar Migrationsverket i första hand ärenden rörande och information kring individer i sin roll som arbetstagare. Exempelvis kan dessa vara personer som har uppehållstillstånd på grund av sin anställning eller personer som arbetar under prövningen av sin asylansökan. Migrationsverket framhåller att om man som en av dessa personer är beroende av arbetsgivaren för att få stanna i Sverige hamnar man i ett beroendeförhållande där man riskerar utvisning om villkoren för arbets- eller uppehållstillståndet inte är uppfyllda, samtidigt som arbetsgivaren sällan drabbas. Ett väl fungerande informationsutbyte genom samverkan skulle kunna medge att man riktar in sig på arbetsgivaren och information om denna. Det skulle kunna ge större möjligheter att förebygga utnyttjande av arbetskraft genom att ansökningar från känt oseriösa arbetsgivare skulle kunna avslås i högre grad.

Jämställdhetsmyndighetens fokus ligger uteslutande på människoexploatering och människohandel i arbetslivet och framhåller

samverkan som en möjlighet att utbilda andra myndigheter kring detta. Genom att det görs myndighetsgemensamma kontroller anser sig Jämställdhetsmyndigheten också få kännedom om fenomen, trender och modus operandi på området. Man menar också att man ges en möjlighet till kartläggning av omfattningen av problematiken och att samverkan med andra myndigheter kan bidra till att mer effektiva arbetssätt för att stävja människohandel och människoexploatering i arbetslivet kan utvecklas.

Arbetsförmedlingen anser att syftet är bra och betonar särskilt värdet av att fokus legat på att få myndigheterna att arbeta tillsammans på ett strukturerat sätt inom befintligt regelverk. Detta menar man har gjort myndigheterna mer benägna att se möjligheter snarare än att ha en mer negativ grundinställning.

Polismyndigheten anser att syftet och skälen för regeringens beslut är motiverade utifrån arbetslivskriminalitetens effekter inom många områden för samhället och den enskilde. En starkt myndighetssamverkan för att få ordning och reda på arbetsmarknaden kommer också kunna öka förtroendet för myndigheterna. Man anser att förståelsen vad gäller förekomsten av felaktigheter och brister inom arbetslivet har ökat. Den situation myndigheterna nu kan se i större grad är en där ett framväxande skuggsamhälle innebär att de seriösa arbetsgivarnas möjligheter att konkurrera på lika villkor slås undan. Polismyndigheten svarar vidare att samverkan inneburit att fler åtgärder kan vidtas i samband med kontroller eftersom de deltagande myndigheterna bidrar med flera olika kompetenser. Myndighetens uppfattning är att de olika myndighetsrepresentanterna vid kontrolltillfällena höjer blicken och inte enbart ser till sitt eget uppdrag.

Försäkringskassan menar att regeringen har kopierat konceptet från satsningen mot organiserad brottslighet utan att göra något åt gällande lagstiftning, och att regeringen behandlat alla myndigheter lika trots att de har sinsemellan väldigt olika förutsättningar. Exempelvis så har inte Försäkringskassan lagstöd för att delta i de myndighetsgemensamma arbetsplatsbesöken. Där menar myndigheten att det krävs lagändringar kopplat till företag, inte bara till individen.

3.3.2 Samverkans nyttor och skillnad mot tidigare

Vid all form av samverkan och samarbete kan det finnas ett gott syfte och goda ambitioner hos samtliga parter, men därmed är inte givet att det konkreta utfallet blir något som på ett avsevärt sätt förändrar den dagliga verksamheten. Därför frågade vi myndigheterna kring de viktigaste nyttorna de ser att myndighetssamverkan bidragit med för de själva, och vilka de största skillnaderna samverkan medfört jämfört med tidigare i det dagliga arbetet på området.

Skatteverket svarar att nyttan legat i att myndigheterna vidgar sin vy och ökar sin kunskap. Genom att fler olika verktyg kan användas ökar också möjligheterna att agera mot kriminella och oseriösa företag. De samverkande myndigheterna kan vara en stark motkraft till sådana när samverkan fungerar. Den största skillnaden för Skatteverket har varit att de kunnat dela med sig av erfarenheter av kontroller och riskfaktorer. Myndigheten konstaterar emellertid att såväl skillnaden som nyttan vad gäller urval av företag för kontroller varit begränsad då de anser sig ha varit kringskurna av sekretesshinder. Skatteverket har även tidigare haft en omfattande myndighetsgemensam kontroll men då utifrån sekretessbrytande regler (exempelvis restaurangkontroll). Den beredning som hittills varit av gemensamma kontroller kan förbättras och arbete på går nu aktivt med detta, konstaterar myndigheten.

Arbetsmiljöverket anser att myndigheterna åstadkommer mer tillsammans än vad varje enskild myndighet kan åstadkomma på egen hand, samt att en nytta varit att Polismyndighetens medverkan gett en extra säkerhet vid kontroller. Man konstaterar också att myndigheten genom samverkan besöker företag som de med stor sannolikhet inte hade besökt i den del av verksamheten som fokuserar på förebyggande tillsyn. Exempel på sådana företag kan vara enskilda bolag som på pappret saknar anställda, men som vid en kontroll visar sig bedriva verksamhet med illegal arbetskraft.

Eftersom *Försäkringskassan* haft små möjligheter att delta i inspektionerna, konstateras att samverkan inte har inneburit någon skillnad i det praktiska arbetet. Vidare uppger man att det inte funnits något behov av att ändra utredningsmetoderna då antalet impulser varit få. Myndigheten konstaterar att nuvarande begränsningar i olika delar av lagstiftningen har medfört att den här samverkan inte givit någon särskild nytta för Försäkringskassan. Ett undantag

uppges vara att myndighetens bild av arbetslivskriminaliteten och dess olika delar förbättrats och att det på mer generell nivå kan sägas finnas en nytta med att ta del av, och lära sig, vad de andra myndigheterna kan göra i sammanhanget.

Migrationsverket har fått en kanal in till övriga myndigheter som, frånsett arbetet mot människohandel och organiserad brottslighet, tidigare inte existerat. Man framhåller att man numera kan lämna information om företag man anser bör kontrolleras. Efter kontroller kan Migrationsverket inom ramen för gällande sekretess få information för att vidta eventuella åtgärder. Intern tipsdelning mellan enheter som handlägger olika ärendekategorier har ökat och blivit mer samlad. Tidigare har exempelvis den del av myndigheten som ansvarar för mottagning kunnat ha information om arbetsgivare som utnyttjat personer som arbetar under prövningen av sin asylansökan utan att ansvariga enheter för arbetstillstånd fått kännedom om det. Man menar också att det gemensamma arbetet har skapat större utrymme för att genomföra kontroller på arbetsgivare som Migrationsverket misstänker fuskas ekonomiskt eller genomför annan brottslig aktivitet. Givet att Migrationsverket tidigare inte deltagit i arbete med arbetsplatskontroller, frånsett till viss del i arbetet mot organiserad brottslighet, har denna samverkan inneburit ett nytt sätt att arbeta. Samtidigt konstateras att arbete för att göra samverkan känd i verksamheten måste fortsätta.

Även *Arbetsmiljöverket* uppger att en skillnad är den interna organisationen kring frågorna. De har bildat de regionala samverkansgrupperna där teamledare från myndigheten samordnat de gemensamma kontrollerna och avsatt resurser för denna samordning. Detta bedöms ha skapat en kontinuitet i det regionala arbetet. I övrigt konstaterar Arbetsmiljöverket att det inte är någon större skillnad i den operativa verksamheten då man vid inspektion agerar utifrån sitt eget uppdrag och det funnits olika typer av samverkan med de andra myndigheterna på området sedan tidigare.

Att samverkan kunnat ge goda interna effekter vittnar också *Arbetsförmedlingen* om. Den likartade struktur för samverkan som byggs upp över landet har stärkt det interna samarbetet kring frågorna, med utsedda kontaktpersoner i regionerna och på nationell nivå. I övrigt är en skillnad gentemot tidigare en ökad medvetenhet om de olika myndigheternas uppgifter och vilka möjligheter till informationsutbyte som finns. Samverkan har också ökat

medvetenheten kring de risker som finns inom olika branscher och hur arbetsmarknadspolitiska stöd kan utnyttjas i kriminella syften. Ännu en nytta uppges vara att Arbetsförmedlingen i större utsträckning kan ta emot tips från andra myndigheter vilket bidrar till att förhindra felaktiga beslut och utbetalningar.

Jämställdhetsmyndigheten anser att de största nyttorna varit skapande av nya kontakter samt förståelse för övriga myndigheters styrkor, svagheter och möjligheter att agera på området. Myndigheten menar att det utifrån sådana insikter är lättare att finna vägar framåt och att använda de resurser man har på ett effektivt sätt. Ett, så långt möjligt, friktionsfritt samarbete myndigheter emellan ger en helt annan och bredare angreppsvinkel mot en komplex och i vissa fall systemhotande kriminalitet på arbetsmarknaden.

Polismyndigheten ser sig inte som huvudsaklig bärare av uppdraget och bedömer därmed att nyttorna framförallt ligger hos andra myndigheter. Dessa har ökat sin förståelse för hur andra arbetar. Polismyndigheten ser sin del i samverkan snarare som att man bidrar med det man kan. Dock konstateras att man har nytta av synergiefekterna mot andra uppdrag, exempelvis OB-satsningen och arbetsplatsinspektioner inom ramen för utlänningslagstiftningen. Skillnaden i det praktiska arbetet anses inte vara så stor. Det huvudsakliga skälet är att det redan funnits metoder och arbetssätt utvecklade inom myndigheten som används i andra sammanhang.

3.3.3 Integrering i ordinarie verksamhet

Vi har ställt frågan till varje myndighet om hur väl de bedömer att de utvecklade metoderna och arbetssätten integrerats i ordinarie verksamhet. Vid tidpunkten för besvarandet av myndighetsenkäten återstod närmare ett halvår av uppdragstiden, men som synes har ändå de flesta myndigheter kunnat göra en kvalificerad bedömning av verksamhetsläget efter 2020 års utgång.

Arbetsmiljöverket uppger att metoderna sedan hösten 2019 varit integrerade i den löpande verksamheten, med fasta resurser avsatta för såväl myndighetsgemensamma kontroller som samordning av uppdraget. Man konstaterar dock att en eventuell fortsatt samverkan skulle medföra ett behov av en utvecklad samordning och föreslår att det i ett sådant scenario inrättas en kanslifunktion som bland

annat kan sköta administration och samordning av utbildningsinsatser, gemensamma rutiner och den fortsatta metodutvecklingen.

Arbetet bedrivs inom *Skatteverket* operativt under den del av organisationen som ansvarar för arbetet mot osund konkurrens. Denna del består av och ansvarar för de resurser som innehar den operativa möjligheten att agera på fältet. Myndigheten har försökt höja kunskapsnivån kring arbetet generellt inom myndigheten och även knutit personer från myndighetens analysenhet till arbetet i vissa delar.

Arbetsförmedlingen menar att metodiken är integrerad i den ordinarie verksamheten även om det alltid finns potential för förbättring. Man lyfter dock fram en risk att arbetet bortprioriteras om den inte längre åtföljs av ett särskilt regeringsuppdrag med tillhörande tillskott av resurser och krav på återrapportering.

Jämställdhetsmyndigheten genomför löpande utbildningar på området människohandel och människoexploatering i arbetslivet. Vid dessa utbildningar lyfts de utvecklade metoderna liksom erfarenheter, praxis och framgångsfaktorer från de myndighetssammansamma kontrollerna.

Polismyndigheten konstaterar att myndighetssamverkan inom ramen för detta regeringsuppdrag har medfört fler arbetsplatsinspektioner och fler upptäckta arbetsplatsbrott. Arbetet har delvis integrerats i olika enheters arbete, främst inom gränspolisen. Man konstaterar att det återstår arbete med att sprida information om arbetssättet och denna myndighetssamverkan inom myndigheten.

Migrationsverket arbetar på så sätt att de regionala samordnare i finns i detta samverkansuppdrag samlar information internt och lämnar vidare till övriga myndigheter i de fall det blir aktuellt. De är också de som i första hand tar emot information från andra myndigheter. Migrationsverket bedömer att denna typ av funktion även fortsatt kommer behöva fungera som ett nav för arbetet, vilket kan riskera att skapa en viss sårbarhet avseende resurser, prioritering och uppföljning och återkoppling inom myndigheten. Migrationsverket konstaterar vidare att en god intern kännedom om samverkansarbetet är en förutsättning för att information ska lyftas till de regionala samordnarna.

3.3.4 Utmaningar som hanterats och återstår

Myndighetssamverkan under perioden har medfört att ett antal utmaningar behövt hanteras. Vi frågade myndigheterna vilka man anser vara de viktigaste utmaningar som uppstått och hanterats, samt om några vid svarstillfället ännu kvarstod.

Organisatoriska och strukturella utmaningar

Flera myndigheter framhåller att det funnits utmaningar kopplade till själva strukturen för samverkan och dess organisatoriska uppbyggnad. Det tycks inte vara kopplat till att sättet som uppdraget organiserats på varit bristande eller inte ändamålsenligt i sig, utan snarare hur den valda strukturen passar ihop med respektive myndighets interna organisation och förekomsten av angränsande samverkansprojekt.

Skatteverket lyfter exempelvis fram att olika regionindelningar och organisationsstrukturer på de olika myndigheterna gjort det svårare att planera såväl kontroller som resurser. Vidare konstaterar man att uppstartsfasen för projektet var lång och att arbetet ytterligare fördröjdes av den pandemi som inträffade under 2020. Därmed menar Skatteverket att uppdraget skulle tjäna på att förlängas innan det fullt ut övergår i linjeverksamhet.

De olika deltagande myndigheternas sinsemellan olika förutsättningar lyfts också som en utmaning av flera andra myndigheter. *Migrationsverket* menar att de olika myndigheternas huvuduppdrag har olika stark koppling till metodutvecklingsuppdraget vilket inneburit att man resurssatt och prioriterat arbetet på olika sätt. Dock framhåller Migrationsverket samtidigt att alla myndigheter förefaller anse arbetet som viktigt och som något som behöver fortgå.

Arbetsförmedlingen anger att de olika myndigheterna har olika förhållningssätt och förutsättningar för kontroll. De myndigheter som har karaktären av inspektionsmyndigheter har större förutsättningar för kontroller vid olika tider på dygnet medan exempelvis de själva och Försäkringskassan i huvudsak utför sin kontrollfunktion genom skrivbordsutredningar. Därmed finns en utmaning i att man inte kan följa med på arbetsplatsbesök utanför kontorstid. Arbetsförmedlingen anser dock att man lyckats bra utifrån givna förutsättningar.

De berörda myndigheternas olika regionindelningar lyfts fram som en utmaning av *Arbetsmiljöverket*. Inom ramen för samverkan baseras de regionala samverkansgrupperna på Arbetsmiljöverkets organisation, där det finns fem regioner. Andra myndigheter, exempelvis Polismyndigheten, har fler regioner vilket varit försvårande i vissa delar av landet. Ett exempel har varit Jönköpings län, som ingår i Polismyndighetens region öst och i RMS väst.

Bortom det strikt organisatoriska lyfter *Försäkringskassan* fram att myndigheterna har olika kulturer, vilket har gjort det till en utmaning att få alla att sträva åt samma håll. Det handlar om att öka förståelsen för att det kanske är en annan myndighet som behöver hjälp för att få ett resultat, trots att den egna myndigheten kanske inte alls får ett mätbart resultat av att man ger sådan hjälp.

Gränsyterna mot annan samverkan har också varit en utmaning eftersom det pågår flera olika angränsande projekt eller uppdrag för myndighetssamverkan. Den tydligaste av dessa är samverkan mot organiserad brottslighet (OB-samverkan) som flera myndigheter nämner, men även samverkan inom ramen för ett antal länsstyrelser brottsförebyggande arbete (Tillsammans mot brott) och MUR-initiativet (Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemet) nämns.

Avseende vad denna gränsdragningsproblematik konkret består i framhåller *Migrationsverket* risken för dubbelarbete och målkonflikter när flera arbeten på detta sätt tangerar varandra.

Även *Arbetsförmedlingen* för ett liknande resonemang och uppger att det kan finnas otydlighet vid praktiskt arbete på fältet. Detta kopplar de till att det i flera myndigheter är samma handläggare som arbetar i den här samverkan som i samverkan mot organiserad brottslighet.

Försäkringskassan framhåller närheten till OB-arbetet och gränssnittet mot den som den viktigaste utmaningen i det gemensamma arbetet. Detta delvis utifrån likartade utgångspunkter som myndigheterna ovan. Det anses finnas risk för sammanblandning, dubbelarbete och att en samverkan har negativ inverkan på en annan. Försäkringskassan gör emellertid också en koppling till tilldelning av resurser och menar att en situation då flera myndigheter deltar i samverkan av likartad karaktär kan medföra att resurser av samma typ efterfrågas samtidigt. Försäkringskassan föreslår att det görs en tydligare uppdelning mellan myndigheterna vid en eventuell fortsättning

på samverkan mot arbetslivskriminalitet. Man föreslår att en inre krets etableras, bestående av de myndigheter man menar är de enda som haft större nytta av samverkan, nämligen Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket.

Utmaningar rörande informationsöverföring och -hantering

I princip samtliga myndigheter lyfter fram att informationsöverföring mellan myndigheterna varit den största, eller en av de största, utmaningarna för samverkan att hantera. Denna förefaller inte heller kunnat hanteras i någon större utsträckning utan kvarstår inför framtida samverkan. Vi redovisar i vilka situationer svårigheter uppstår och vilken information myndigheterna bedömer behöver utbytas i kapitel 4.

Jämställdhetsmyndigheten konstaterar att svårigheter med informationsöverföring inte är ett stort problem ur deras perspektiv då de inte är i besittning av någon information som skulle kunna överföras i enskilda ärenden, men att det lyfts ofta av de andra samverkande myndigheterna och därmed varit en utmaning för uppdraget i sin helhet.

Arbetsmiljöverket lyfter fram att möjligheterna för myndigheter att dela med sig av information ser olika ut, beroende såväl på regelverkens utformning som på de olika myndigheternas respektive tillämpningar. Man menar att Arbetsmiljöverket kan dela med sig av i princip allt medan flera andra myndigheter anser sig ha påtagligt mer begränsade möjligheter och i vissa fall i stort sett inte delar någon information med övriga. Konsekvenserna av detta blir i Arbetsmiljöverkets uppfattning att det blir svårare att säkerställa att de gemensamma insatserna riktas mot rätt aktörer.

Försäkringskassan menar att utmaningen varit att kunna få fram bra underlag och därmed ärenden för kontroller och att den nuvarande lagstiftningen gjort det svårt att genomföra en gemensam beredning. Man framhåller också att den skilda benägenheten att dela information kan skapa en skevhet i de underlag som skapas.

Migrationsverket konstaterar också att konsekvensen av nuvarande lagstiftning främst blir att det uppstått svårigheter att skapa en samlad bild som kan ligga till grund för urval av relevanta företag att kontrollera.

Polismyndigheten menar att det skapas ett taktiskt/operativt problem för RMS-grupperna, eftersom de inte kan föra dialog om vilka problemen är eller vilka objekt som är aktuella. Myndigheten framhåller också att enskilda tjänstemän kan känna osäkerhet över vilka uppgifter man kan lämna ut vilket kan skapa irritation. Med grund i detta förekommer det också att vissa myndigheter ibland helt motsätter sig vissa kontroller på grund av pågående eller planerad insats inom den egna myndigheten. Kunskapen om regelverket bedöms vara uppenbart ojämnt fördelad i RMS-grupperna och bland tjänstemän i operativ ställning inom de olika myndigheterna. Polismyndigheten lyfter också att det finns skillnader mellan myndigheterna avseende bland annat om deras respektive information är baserad på personer/personnummer eller företag/organisationsnummer.

Arbetsförmedlingen delar bilden av att de samverkande myndigheterna har olika möjlighet att dela med sig av information, och även att delta i kontroller. Arbetsförmedlingen anser att det för deras del exempelvis inte är möjligt att bekräfta vilka arbetsgivare som har anställda med subventionerad anställning såvida det inte redan föreligger en misstanke om felaktig utbetalning eller annan oegentlighet. Därmed gör Arbetsförmedlingen bedömningen att man endast kan följa med på myndighetssammansatta kontroller ifall man medföljer till samtliga arbetsgivare som ingår i en viss insats.

Migrationsverket lyfter vidare att det anses ha funnits utmaningar gällande uppföljning av resultat av arbetsplatskontrollerna, och de resultat som arbetet efter en genomförd kontroll lett till. För myndighetens egen del kan det finnas ett mörkertal för vilka åtgärder myndigheten har vidtagit efter en arbetsplatskontroll vilket försvårar uppföljningen. Migrationsverket har för att till viss del underlätta uppföljningen tagit fram en särskild kod som används vid avslagsbeslut i arbetstillståndsärenden när avslaget grundar sig på information som framkommit vid myndighetssamverkan. Koden har varit i bruk sedan februari 2020 och vid tidpunkten hade tre avslagsbeslut registrerats. Migrationsverket konstaterar vidare att informationsöverföring efter arbetsplatskontroller har brustit under uppdragets gång, men att metoder på senare tid tagits fram för att undvika detta.

3.3.5 Följeforskning kring myndighetssamverkan

Arbetet inom samverkan åtföljdes av följeforskare från Kungliga tekniska högskolan och Uppsala universitet, vars syfte var att undersöka hur samverkan fungerade och hur den skulle kunna utvecklas metodmässigt. I forskarnas slutrapport, som presenterades 2020, beskrivs och analyseras bland annat resultaten från genomförandet av samtal med fem RMS-grupper och en lokal grupp för myndighetssamverkan. Det insamlade materialet har sedan analyserats tematiskt för att exempelvis illustrera vilka frågor som lyfts mest frekvent i de olika grupperna. Detta har kompletterats med ett teoretiskt perspektiv utifrån tidigare forskning.³⁰

Följeforskarna konstaterar att mötena generellt präglats av högt engagemang och goda kunskaper hos de deltagande tillsammans med perspektivet att arbetet med uppdraget är viktigt. Tre av de vanligaste teman som lyfts har varit sekretessfrågor, möjligheten att använda digitala verktyg samt frågor kring geografiska avstånd, myndighetsuppdrag och regionindelningar. Det mest framträdande temat har varit sekretessfrågorna, som diskuterats i samtliga regionala grupper. Myndigheterna har i detta sammanhang exempelvis uttryckt vad följeforskarna beskriver som en stor frustration att den samverkan de bedriver inte omfattas av liknande möjligheter till informationsöverföring som den så kallade OB-satsningen. Vidare beskrivs bland annat att de samverkande myndigheterna har haft olika förutsättningar avseende hur mycket tid och resurser som avsatts. Detta har, menar man, resulterat i bristande möjligheter till exempelvis uppföljning av de gemensamma kontrollerna.³¹

Följeforskarna identifierade såväl möjligheter som hinder för samverkan och mot bakgrund av dessa gjordes ett antal rekommendationer kring hur samverkan kan och bör utvecklas. Man rekommenderar att samverkansformerna utvecklas för att i högre grad möjliggöra exempelvis lokal samverkan med olika aktörer beroende på kontext, och att strukturer och metoder för uppföljning av kontroller utvecklas. Vidare rekommenderar man att sekretessfrågorna löses ut på nationell nivå med fokus på möjligheten att samla in

³⁰ Vänje och Ottosson, Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, 2020, s. 3 f

³¹ Vänje och Ottosson, Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, 2020, s. 13 ff

information inför kontroller, att dela information under kontroller och att tillgodose behov som kan stärka effekterna av kontrollerna. Själva uppdraget behöver också förankras bättre inom myndigheterna och tydliggöras, särskilt avseende dess relation till OB-satsningen och vilka möjligheter som finns att finna synergieffekter mellan samverkansformerna. Man konstaterar att ett genomförande av rekommendationerna skulle kunna bidra till att avhjälpa en observerad maktasymmetri mellan de deltagande myndigheterna, där samverkan domineras av de myndigheter som deltar operativt vid kontroller. Ett mer aktivt deltagande från övriga i realtid under kontroller, genom att det utvecklas metoder för att kunna bidra på distans, menar man också skulle också kunna bidra till en sådan utjämning.³²

3.3.6 Statskontorets utvärdering av arbetsmiljöstrategin

Statskontoret har utvärderat Sveriges arbetsmiljöstrategi för åren 2016–2020 där myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet ingår. Statskontoret framhåller att samverkan under perioden innan alla åtta myndigheter fick regeringsuppdrag (alltså då enbart Arbetsmiljöverket hade det) inte fungerade lika bra som under nuvarande period, då alla samverkande myndigheter omfattas av uppdraget. Vidare konstateras att myndigheterna överlag anser att uppdraget har bidragit till att öka samverkan på området och att sådan är viktig, men att det samtidigt finns hinder för en effektiv samverkan. Framförallt gäller det de begränsade möjligheterna till informationsöverföring mellan myndigheterna. Det har till Statskontoret uttryckts olika uppfattningar kring i vilken utsträckning dessa begränsningar varit ett hinder för effektiv samverkan, men det tycks råda enighet kring att det varit en tydlig begränsning. Vidare har myndigheterna till Statskontoret uttryckt olika uppfattningar kring vilken myndighet som är mest lämpad att samordna uppdraget, där vissa tycker att Arbetsmiljöverket är naturligt givet myndighetens uppdrag och andra framhåller Skatteverket som en möjlighet utifrån deras stora erfarenhet av arbete med denna typ av frågor.³³

³² Vänje och Ottosson, Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet, 2020, s. 46 f

³³ Statskontoret, Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020, s. 44 ff

3.4 Sammanfattande bedömningar kring samverkan

Nedan lämnar vi förslag för en fortsatt myndighetssamverkan, men för att detta ska kunna förstås i sitt sammanhang redogörs först för våra slutsatser kring den gångna periodens arbete.

3.4.1 Organisation och syfte

Myndigheterna förefaller generellt ha uppvisat ett högt engagemang för syftet med samverkan och bidragit på ett konstruktivt sätt utifrån förutsättningarna. Samverkan har bedrivits i en organisationsform som framstår som lämplig. En viktig faktor vid all myndighets-samverkan är de rutiner och den organisation som etableras för att praktiskt kunna bedriva samverkan. Detta kan, tillsammans med andra faktorer som exempelvis en tydlighet om respektive parts ansvar, utgöra en framgångsfaktor för ett effektivt arbete. Detta gäller även om samverkan endast bedrivs mellan två myndigheter, varför etableringen av en organisation för åtta samverkande myndigheter under relativt kort tid får anses ha varit en avsevärd utmaning i detta uppdrag. Den organisation som etablerades, med regionala samverkansgrupper som huvudsakligt ansvariga för planering och genomförande av kontroller och nationella funktioner för övergripande ledning och analysstöd, framstår som en ändamålsenlig lösning givet förutsättningar och syfte. Den etablerades också relativt fort och kan nu, vid slutet av perioden, överlag anses fungerande och väl känd bland de inblandade parterna. Det finns emellertid utmaningar att hantera framöver. En av dessa rör hur regionindelningen förhållit sig till den regionala strukturen hos de samverkande myndigheterna. På vissa platser har det uppstått olyckliga överlappningar som medfört att det varit väsentligt svårare att planera kontroller på vissa platser i landet.

3.4.2 Det gemensamma arbetets gång och resultat

Såväl den praktiska metodutvecklingen som genomförandet av kontroller har försenats och försvårats av särskilda händelser under perioden.

Den pandemi som utbröt under våren 2020 fick betydande konsekvenser för de inblandade myndigheternas möjlighet att bedriva den verksamhet inom samverkan som var planerad. Myndigheterna blev på olika sätt tvungna att ställa om sina resurser för att hantera den pågående krisen, vilket till del tog personalresurser i anspråk som annars skulle arbetat med planering eller genomförande av myndighetsgemensamma kontroller. Det viktigaste skälet till fördröjningen var emellertid de rekommendationer om distansering och hemarbete som gällde under stora delar av 2020. Den metod för genomförande av myndighetsgemensamma kontroller som utarbetats innebar av naturliga skäl en ansamling av myndighetspersonal som sedan fysiskt besöker arbetsplatser för bland annat enskilda samtal med personer. Kontrollerna sker dessutom ibland under omständigheter och på platser där det är svårt att hålla avstånd. Även om det är möjligt att genomföra visst kontrollarbete med observerande av de rekommendationer som rått under året skapade pandemin framförallt i inledningsskedet en stor osäkerhet kring dessa möjligheter. Konsekvensen blev att arbetet stannade av under våren och bedrevs i begränsad omfattning under en period därefter. Det är svårt att exakt bedöma hur stor förlust detta varit i förhållande till ambitionen med regeringsuppdraget, men den kan konstateras ha varit betydande.

En annan händelse, låt vara av en helt annan art, som påverkat arbetet under perioden var flytten av en del av Arbetsmiljöverkets verksamhet till Mölndal. Detta bidrog till att uppstarten av det gemensamma arbetet tog längre tid än vad det annars hade gjort. Effekterna av detta sett över hela perioden är mycket svårt att uppskatta eftersom flytten sammanföll med en viss omorganisering av verksamheten.

Metoder för myndighetsgemensamma kontroller är framtagna och förefaller ändamålsenliga, men kan inte anses fullt ut implementerade i myndigheternas ordinarie arbete. De metoder för myndighetsgemensam kontroll som utvecklats under perioden är något som skiljer sig från hur arbetet bedrevs tidigare. Delvis genom att fler myndigheter deltar i processen, något som får anses vara en logisk konsekvens av uppdraget i sig, men också genom att aktiviteter av helt eller delvis ny karaktär tillkommit. Exempel på sådana är myndighetsgemensam planering av framtida kontroller och gemensamt analysarbete för bedömning av riskbranscher. Till detta kommer

aktiviteter som inte kan sägas vara en del av metoderna för myndighetsgemensam kontroll i sig, men som är en förutsättning för att sådana ska kunna finnas. Det gemensamma arbetet med metodutveckling och återrapporteringen, som i sin tur skapar en gemensam lägesbild och erfarenhetsutbyte, är exempel på sådana. Den samlade struktureringen av det förutsättningsskapande arbetet och den konkreta utvecklingen av metoder förefaller väl genomfört och ändamålsenligt i förhållande till syftet. De organisatoriska strukturer som etablerats under perioden kan fungera väl som ett organisatoriskt ramverk för verksamheten och de återstående utmaningarna handlar primärt om faktorer som styr i vilken utsträckning detta ramverk kan fyllas med innehåll.

I uppdraget till myndigheterna har ingått att inkorporera de utvecklade metoderna i de respektive myndigheternas ordinarie verksamhet efter att uppdraget löpt ut. Ambitionen med denna skrivning torde varit att den samverkan som sker inte ska vara beroende av uppdraget i sig. Vår bedömning är att även om metoderna och den organisatoriska strukturen är etablerade så är de inte tillräckligt inkorporerade i den ordinarie verksamheten för att undvika en risk att arbetet, mer eller mindre successivt, skjuts åt sidan ifall det inte lämnas något regeringsuppdrag för framtiden. Situationen varierar mellan myndigheterna, och även utan ett särskilt uppdrag skulle myndigheterna bedriva verksamhet som skulle motverka arbetslivskriminalitet på olika sätt. Men den bredare samverkan mellan åtta myndigheter som undersökts här ses generellt i större utsträckning som konsekvensen av ett regeringsuppdrag än som en naturlig del av ordinarie verksamhet.

Det är svårt att till fullo bedöma arbetets resultat givet bristen på kvantitativt hållna målsättningar avseende resultat, och svårigheter att mäta insatsernas effekter. De myndigheter som typiskt sett deltar vid en myndighetsgemensam kontroll har, och hade tidigare, möjlighet att göra samma slags kontroller även utan ett särskilt regeringsuppdrag till samtliga åtta myndigheter. Värdet i uppdraget har således inte legat i att det nu genomförs kontroller av ett slag som inte kunde finnas tidigare. Istället får syftet med uppdraget förutsättas ha varit att involvera fler i arbetet kring kontrollerna och ta steg mot att fler ska kunna bidra till det praktiska genomförandet, för att på så sätt göra kontrollerna mer träffsäkra och effektiva. Detta är i sig inte anmärkningsvärt, men det innebär att det inte enkelt låter sig

göras att bedöma samverkans resultat i termer av antal genomförda kontroller. Den effekt som samverkansuppdraget haft är svår att isolera jämfört med ett hur situationen sett ut om uppdraget inte funnits. Dessutom är det inte självklart att kvaliteten i arbetet och den kunskap som ligger bakom hade varit desamma utan samverkansuppdraget.

Relationen till arbetsmarknadens parter har inte upplevts som helt tillfredsställande och på detta område finns förbättringspotential. De följeforskare som analyserat samverkan menar att arbetsmarknadens parter inte fungerat som den resurs de skulle kunna varit eftersom deras erfarenheter och kompetens, rörande olika branscher och samverkan med olika aktörer, inte kommit samverkan till godo. För att lösa ut detta rekommenderas att Regeringskansliet utvecklar en formaliserad struktur på nationell nivå där parterna ges i uppgift att bidra med råd och stöd till gagn för samverkan.³⁴

I Statskontorets utvärdering av arbetsmiljöstrategin uttrycker företrädare för parterna likartade uppfattningar. Särskilt framhålls till Statskontoret att man skulle vilja ha möjlighet att ta kontakt med de samverkande myndigheterna utan att gå via Arbetsmiljöverket, som upplevs som en flaskhals i sammanhanget.³⁵

Vi har fått en liknande bild. Vi kan också konstatera att även Arbetsmiljöverket ovan uppger att det funnits utmaningar i denna del av uppdraget. De uttrycks och formuleras annorlunda ur myndighetens synvinkel, men den samlade bilden är att relationen mellan arbetsmarknadens parter och myndighetssamverkan har förbättringspotential vid fortsatt arbete. Vi bedömer att en utveckling av myndighetssamverkan som går i riktning mot en mer varaktig samverkan, snarare än ett uppdrag att utveckla metoder, kan bidra till att underlätta framväxten av samarbetsformer som gör att den kunskap arbetsmarknadens parter besitter kan tas tillvara bättre samtidigt som uppgiften blir hanterlig för myndigheterna. I en situation där uppstartsfasen är över och myndigheterna bedriver ett mer löpande arbete finns också bättre förutsättningar att utveckla kontaktytorna mot andra parter.

³⁴ Vänje och Ottosson, Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, 2020, s. 47

³⁵ Statskontoret, Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020, s. 46

Det är särskilt intressant att se till hur den nationella och de regionala nivåerna samspelar. Den kunskap parterna besitter är i vår bedömning till del av generell art, exempelvis rörande förhållanden i olika branscher. Sådan kan lämpligen uttryckas i nationella forum av olika slag. Denna nivå kan också vara viktig för att etablera ramverk för samverkan på regional nivå. Vi bedömer nedan att regeringen bör inrätta en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet.

En annan del av parternas kunskap rör förhållanden som bäst kommuniceras på regional nivå. I dessa fall handlar det om mer konkret information som potentiellt skulle kunna utgöra en del av underlaget för planering av myndighetsgemensamma kontroller. För att sådan kunskap ska kunna komma samverkan till del i högre utsträckning behövs fortsatt utveckling av samarbetsformerna.

3.4.3 Förutsättningar för fortsatt arbete och utveckling

Direkta uppdrag till myndigheterna, i någon form, är en nödvändighet för att fortsatt utveckling i realiteten ska prioriteras under de kommande åren. Det går att se det som skett sedan myndigheterna gavs uppdraget i december 2017 som två delvis olika saker: ett konkret gemensamt arbete som bedrivits sedan dess respektive en allmänt ökad medvetenhet och prioritering av dessa frågor inom respektive myndighet. Detta har också lyfts som en skillnad gentemot den tidigare perioden, fram till 2018, där endast Arbetsmiljöverket hade ett regeringsuppdrag. Den tydliga styrningen av myndigheterna har generellt medfört att det arbete som respektive myndighet gör som kan ha bäring på bekämpning av arbetslivskriminalitet prioriterats upp, även i en tid då många viktiga saker pockat på myndigheternas uppmärksamhet.

För att kunna upprätthålla en löpande prioritering av arbetet i behovet av en likartad styrning finnas även fortsättningsvis. Att det finns en medvetenhet och ett eget arbete med frågorna i de olika myndigheterna är en förutsättning för en fungerande samverkan, precis som en uppgift att samverka har visat sig kunna skapa ytterligare framdrift i det egna arbetet. Formen för ett sådant uppdrag är inte det centrala – det viktiga är att regeringen tydligt pekar ut gemensamt arbete mot arbetslivskriminalitet som fortsatt prioriterat.

Svårigheter att dela information mellan myndigheterna upplevs som en tydligt begränsande faktor inom samverkan, och förbättrade möjligheter till informationsöverföring skulle kunna stärka samverkans effektivitet och träffsäkerhet. De former för samverkan som myndigheterna utvecklat under perioden ger en upparbetad struktur, men så länge myndigheternas möjlighet att utbyta information bedöms så pass begränsad som idag kan det sägas finnas en gräns för hur effektiv samverkan kan utvecklas till att bli. Den struktur och de metoder som utvecklats bygger på att utifrån en gemensam riskanalys genomföra gemensamma insatser, vilket kan ha en större potential än idag ifall de deltagande parterna bedömer att de kan delge varandra för syftet värdefull information. Det är tänkbart att en förbättring av effektiviteten skulle kunna ske i flera olika led; gemensamma kontroller skulle kunna bli mer träffsäkra, genomförandet skulle kunna underlättas och efterarbetet skulle kunna förbättras. Exakt hur dessa vinster skulle manifestera sig beror på vilken information som eventuellt ges möjlighet att dela.

3.5 Förslag kring formerna för fortsatt samverkan

I budgetpropositionen för 2021 aviserade regeringen att man avsätter medel för myndighetsgemensamt arbete mot arbetslivskriminalitet även under de kommande åren.³⁶

Utifrån detta kan vi konstatera att arbetet kommer att fortsätta, även om det i skrivande stund inte finns något mer specificerat uppdrag avseende formerna för kommande samverkan. Här lägger vi vårt förslag rörande hur samverkan i vår mening bör utvecklas under de kommande åren.

Förslag: Att de myndigheter som deltagit hittills även fortsättningsvis styrs till arbete mot arbetslivskriminalitet i samverkan, med sikte på etablerandet av en varaktig samverkan som sker med tydligare utgångspunkt i myndigheternas respektive förutsättningar och uppdrag.

Arbetsmiljöverket bör ha som uppgift i instruktion att samordna arbetet inom samverkan. Samordningen bör också stärkas genom etablerandet av ett kansli, med kompetens från flera av

³⁶ Proposition 2020/21:1, Budgetpropositionen för 2021

myndigheterna, som bland annat kan ansvara för utbildning, gemensamma rutiner och återrapportering.

Myndigheterna bör ges förutsättningar och uppdrag att utveckla uppföljningen av arbetet och dess resultat. Uppföljningen bör utformas på ett sätt som kan bidra till att öka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige generellt.

3.5.1 Samarbetsformer och myndigheters olika roller

Förekomsten av en myndighetssamverkan med detta syfte har varit positivt även om det framkommit exempel och förslag kring hur effektiviteten skulle kunna ha varit högre eller kunna öka i framtiden. Det finns i vår mening mer att göra för att de utvecklade metoderna fullt ut ska kunna anses integrerade i respektive myndighets ordinarie verksamhet. Detta har till del att göra med de särskilda händelser som inträffat under perioden. Därför bedömer vi att kontinuerliga uppdrag till de åtta myndigheter som samverkat hittills är en logisk och ändamålsenlig fortsättning på det arbete som bedrivits. Därmed konstaterar vi inte att allt fungerat perfekt eller att alla förutsättningar för optimal effektivitet är på plats. Det finns fortfarande mycket att utveckla, men vi bedömer att den samverkan som existerar är det bästa formatet för att uppnå ett än mer effektivt och omfattande arbete givet de förutsättningar som råder.

Utvecklingen av metoder under den gångna perioden har resulterat i etablerandet av ett ramverk för myndigheterna att samverka. Detta ramverk har samtliga myndigheter haft att förhålla sig till. Vår samlade bild är att man deltagit i samverkan på likartade sätt – alla myndigheter har regelmässigt medverkat vid möten, och liknande. Detta har i sin tur kunnat ge grogrund för frustration då deltagande inte alltid upplevts som meningsfullt för de myndigheter som inte själva kunnat agera operationellt utifrån samverkan. Det ligger i sakens natur att denna typ av situation uppstår under den fas där samverkan etableras. Det har också funnits ett värde i en bred medverkan eftersom den givit myndigheterna förståelse för varandras olika perspektiv och uppgifter, och har kunnat bidra till skapandet av en gemensam bild av situationen.

När den struktur som etablerats blir basen för ytterligare utveckling är det av vikt att det ges konkreta möjligheter för myndigheterna

att i högre grad medverka utifrån sina förutsättningar. Varje myndighet har, i vår bedömning, konkreta insikter och kunskaper att bidra med i tillägg till de rent operativa insatser vissa av dem kan genomföra. För att dessa ska tas tillvara behövs en struktur där vissa myndigheter har uttryckligt uppdrag att planera och genomföra kontroller medan andra har en kunskapsstödande och nätverkande roll. Detta torde göra medverkan mer anpassad till respektive myndighets styrkor. Vilka myndigheter som bör tillhöra vilken kategori är i delar tydligt redan nu, utifrån deras respektive uppdrag och de roller man haft hittills. Det råder ingen tvekan om att Polismyndigheten, Arbetsmiljöverket och Skatteverket bör ingå i den kontrollerande gruppen. Likaledes är det uppenbart att Jämställdhetsmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten tillhör den kunskapsstödande och nätverkande gruppen. För resterande myndigheter, alltså Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, är det möjligt att se båda rollerna utvecklas över tid. Vad som är mest ändamålsenligt och effektivt kommer bland annat att bero på i vilken utsträckning myndigheterna har möjlighet att dela information med varandra i framtiden, vilka möjligheter de har eller ges att delta i kontroller på arbetsplatser och hur det praktiska drivandet av arbetet kommer att se ut i några andra avseenden. Det är heller inte otänkbart att myndigheter deltar på olika sätt i takt med att förutsättningarna kanske ändras. Därför föreslår vi inte en exakt rollfördelning myndigheterna emellan här utan nöjer oss med att konstatera att en tydligare sådan bör finnas.

I det fall så sker kan också regeringen kontinuerligt överväga att inkludera fler kunskapsstödande och nätverkande myndigheter. Det saknas inte exempel på myndigheter vars kunskap skulle kunna vara värdefull i sammanhanget. Bolagsverket och Kronofogdemyndigheten kan nämnas. I den nuvarande formen vore det tveksamt att inkludera fler myndigheter, men i en form där det finns en tydligare roll som kunskapsstödare vore det sannolikt värdefullt med ännu fler perspektiv.

3.5.2 Samordning av myndighetssamverkan

Det finns flera skäl till att samverkan, liksom idag, bör inkludera en mekanism där en av myndigheterna har ett tydligare ansvar för

samordning än övriga. Det är bland annat ett sätt att i högre grad säkerställa framdrift i det löpande arbetet samtidigt som det ger en tydlig kontaktpunkt i frågor som rör samverkan. Arbetsmiljöverket har samordnat arbetet hittills och arbetat upp en erfarenhet av och rutiner kring det. Efter den gångna treårsperioden finns också upparbetade kommunikationsvägar och arbetssätt som det skulle kosta möda att arbeta om. Arbetsmiljöverket har ett förhållandevis tillåtande regelverk avseende möjlighet att dela med sig av information till andra myndigheter. Sammantaget ser vi därför ingen anledning att föreslå någon förändring vare sig av att det bör finnas en utsedd samordnande myndighet eller att denna bör vara Arbetsmiljöverket. I rollen bör även fortsättningsvis ingå att samordna samråd med arbetsmarknadens parter.

Att samordna samverkan kommer att ha karaktären av en permanent uppgift för Arbetsmiljöverket givet hur länge uppdraget pågått hittills och faktumet att det inte finns något fastställt slutdatum för den samverkan som förväntas ske efter metodutvecklingsuppdragets slut. Ifall vårt förslag genomförs blir också konsekvensen att samverkan uttryckligen sker mer varaktigt i framtiden. Vi bedömer det därför som lämpligt att denna uppgift införs i Arbetsmiljöverkets instruktion. För att till fullo kunna ta sig an rollen som samordnande myndighet i en komplex samverkansform bedömer vi det som viktigt att den myndighet som har uppgiften ser den som en del av sitt kärnuppdrag. Förslaget kan också bidra till utvecklingen av myndighetens kultur och förfaringssätt i riktning mot ett bredare perspektiv där reaktiv tillsyn och kontroll tar en större plats, och där det finns inbyggt en bättre beredskap för att vissa arbetsgivare är avsiktligt felande. Ur ett bredare perspektiv bedömer vi, trots att det fortsatt kommer finnas ett mycket stort behov av Arbetsmiljöverkets hitillsvarande uppgifter, att en sådan utveckling är nödvändig för att möta de utmaningar som nuvarande och framtida arbetsmarknad ställer på en statlig arbetsmiljömyndighet.

Bortom Arbetsmiljöverkets roll i snäv mening finns också en poäng i att stärka den samordnande funktionen i samverkan på nationell nivå. Behovet som behöver mötas är exempelvis bättre och tydligare samordning av anordnandet av utbildning för deltagande myndigheters anställda, hanterandet av vissa gemensamma rutiner och ansvar för de i praktiken myndighetsgemensamma återrapporterna. Vi föreslår att detta sköts genom ett nationellt kansli där

kompetenser från flera myndigheter ingår. Etablerandet av en sådan struktur kan också bidra till att underlätta möjligheterna att finna synergieffekter med arbetet inom OB-satsningen. Kansliets uppgifter bör inte fullt ut fastställas på förhand, utan arbetsformerna och konstruktionen bör kunna utvecklas av myndigheterna under arbetets gång. Detsamma gäller de praktiska aspekterna. Det förefaller rimligt att Arbetsmiljöverket i egenskap av samordnande myndighet agerar värd för kanslifunktionen, men hur detta konkret löses bör överlämnas till myndigheterna. Att det på något sätt finns personer från flera myndigheter som arbetar i kansliet ser vi emellertid som värdefullt både eftersom det är ett sätt att främja att deltagande i samverkan kan ske utifrån respektive myndighets kompetens och för att det troligen ger en bredare känsla av ägarskap och delaktighet hos myndigheterna.

3.5.3 Uppföljning för förstärkt kunskap

Det finns ett behov av förstärkt uppföljning av de insatser som genomförs inom ramen för samverkan och vilka resultat de ger. Det finns redan idag en rapportering avseende framförallt antalet kontroller och vilka konsekvenser de givit i termer av sanktioner eller straffavgifter som myndigheterna utdelat. Vi bedömer dock att det finns utvecklingspotential på området. Detta kan ses som en logisk utveckling av det gemensamma arbetet. Först utvecklas metoder och former för att göra kontroller, och när dessa blir mer av ett bestående inslag i verksamheten kan uppföljning och rapportering göras mer avancerad. Den utvecklingspotential vi ser har två beståndsdelar; dels uppföljning av de genomförda insatserna för att kunna bedöma dess och myndighetssamverkans direkta resultat, dels användande av insatserna för att kunna skapa en bättre bild av hur arbetslivskriminaliteten i Sverige ser ut. Det skulle exempelvis kunna handla om mer förfinad redovisning avseende vilka missförhållanden som upptäckts i vilka branscher eller regioner, hur ofta två eller fler myndigheter vidtar åtgärder på ett och samma arbetsställe, antalet kontroller och dess resultat i förhållande till satsade resurser och liknande. Om det är möjligt vore det värdefullt med en strukturerad uppföljning av graden av systematik i de överträdelser som observerats. Detta ställer högre krav på att följa ärenden genom en längre process och

kommer med största sannolikhet medföra ett mått av bedömning från myndigheternas sida. Inte desto mindre vore det av intresse som grund för att kontinuerligt kunna bedöma hur stor andel av de upptäckta felaktigheterna som härrör från systematiskt drivna brottsupplägg. Det bör vara upp till myndigheterna själva att utforma den förstärkta uppföljningen i detalj.

4 Informationsöverföring mellan samverkande myndigheter

4.1 Situationer då svårigheter aktualiseras

Myndigheterna uppvisar enighet kring att de anser det finnas många olika svårigheter att dela information mellan myndigheter inom ramen för samverkan. Under denna rubrik beskrivs på ett övergripande plan de situationer där svårigheter aktualiseras. Därefter görs en något mer finmaskig beskrivning av de aktuella situationerna i avsnittet om vilken information som behöver utbytas.

4.1.1 Lämnan­de av tips inför kontroller

Vid planeringen av myndighetsgemensamma kontroller är ett centralt moment att välja ut vilka företag och arbetsplatser dessa ska inriktas på. För att få en så komplett bild som möjligt av var riskerna för oegentligheter är störst kan information från flera olika myndigheter vara användbar. Förutsättningarna för detta begränsas idag av rådande sekretessbestämmelser och tillämpningen av dessa. Detta medför att vissa myndigheter inte lämnar tips till de övriga inför gemensamma kontroller, medan andra anser sig kunna det. I nuläget är det huvudsakligen Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket som kommer in med tips till RMS-grupperna. Myndigheterna beskriver i underlag att det saknas möjlighet att föra en öppen dialog kring vilka arbetsplatser som vore intressanta att besöka. Det beskrivs dessutom hur det kan finnas olika uppfattningar inom RMS-grupperna kring var kontroller bör göras, men att flera myndigheter inte kan säga varför de vill prioritera en viss kontroll framför andra. Det kan också inträffa att Polismyndigheten inte vill göra kontroller på platser där det bedrivs spaning av andra skäl, men inte kan berätta för övriga

myndigheter att det är anledningen. Sammantaget försvårar dessa förhållanden möjligheterna att göra ett lämpligt urval av kontrollobjekt på ett effektivt sätt. Att det är svårt att i förväg dela tips mellan myndigheter får olika konsekvenser för olika myndigheter. Exempelvis kan Arbetsmiljöverket i stor utsträckning delta i en kontroll utan att känna till några närmare detaljer om varför arbetsplatsen är intressant, medan Arbetsförmedlingen inte kan delta utan uppgift om att de har grund för det.

4.1.2 Under gemensam kontroll

Vid genomförandet av kontroller medför svårigheterna som är förknippade med informationsöverföring praktiska problem, exempelvis att flera myndigheter måste ställa samma fråga till arbetsgivaren eftersom de inte kan delge varandra den information de fått fram. I de fall myndigheterna delar upp sig mellan olika arbetsställen under en dag kan de typiskt sett inte heller delge varandra information för att summera dagen och dra gemensamma erfarenheter. För att säkerställa att alla myndigheter fick sina frågor besvarade om en arbetsplats skulle i praktiken också i stort sett alla behöva medverka, och dessutom ställa egna frågor trots att samma sak kanske redan avhandlats av en annan myndighet.

Även i de fall där en uppgift potentiellt skulle kunna överlämnas efter sekretessprövning finns svårigheter. Detta beror på att den myndighetsperson som tar emot informationen redan vid kontrolltillfället behöver bedöma huruvida en uppgift skulle kunna vara värdefull för en annan myndighet, om den omfattas av sekretess och om den kan lämnas över till annan myndighet, samt på vilket sätt uppgiften i så fall skulle kunna lämnas över. Detta är tidskrävande och svårhanterligt vid fältarbete. Möjligheten att potentiellt lämna över information är beroende av att det görs en sekretessbedömning avseende varje enskild uppgift, vilket upplevs som väldigt svårt med tanke på att den personal som utför kontrollerna inte själva är jurister.

4.1.3 Resultaten av kontroller

Under kontroller är det inte ovanligt att det uppstår situationer där de deltagande myndigheterna upptäcker förhållanden som skulle kunna indikera att det förekommer oegentligheter i relation till beslut och regelverk som någon av de inte deltagande myndigheterna ansvarar för. Dessa kan vara av varierande konkretisationsgrad och innebära högre eller lägre sannolikhet för att oegentligheter faktiskt förekommer. Situationen som sådan bedöms dock vara relativt vanlig. Det förekommer att sådana indikationer, till följd av rådande regelverk och dess tillämpning, inte kommer till ansvarig myndighets kännedom.

I de fall där en myndighet har tagit ett ärende vidare som skulle kunna vara intressant även för andra kan sådan information generellt sett lämnas när det fattats ett beslut. Detta kan dock dröja och mycket av den information som kan framkomma vid en kontroll är sådan att den skulle behövas hos annan myndighet på ett väsentligt tidigare stadium. Uppgift om personnummer på personer som påträffats vid en kontroll kan ofta inte lämnas från deltagande myndigheter till icke-deltagande sådana alls.

4.1.4 Misstanke om felaktig utbetalning från annan myndighet

Om en myndighet inom ramen för sin verksamhet upptäcker att det begåtts felaktigheter i relation till en annan myndighets regelverk ska den upptäckande myndigheten meddela detta enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Sådana situationer kan uppstå både vid själva kontrollerna som i det gemensamma arbetet generellt. Även om bestämmelsen gäller samtliga medverkande myndigheter finns det en skillnad i hur den tillämpas. De flesta av myndigheterna överlämnar information om det finns skäl att anta att fel har begåtts i relation till den mottagande myndighetens regelverk. Den snävare tolkningen, som framförallt tillämpas av Skatteverket, innebär å andra sidan att information inte lämnas såvida det inte finns kännedom om att det faktiskt finns ett beslut som kan vara felaktigt. Den sistnämnda situationen är ovanligare och medför att mindre information lämnas över.

Under 2018 presenterades SOU 2018:14, Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering, som haft i uppdrag att titta närmare på användningen av lagen om underrättelseskyldighet tillsammans med ett antal frågor rörande bidragsbrott. Utredningen genomförde en kartläggning där det framgick hur olika myndigheter arbetar med och tillämpar lagen, bland annat med avseende på vilka rutiner som finns för när underrättelser ska lämnas och hur sådana följs upp. Utredningen konstaterade att det är tveksamt om lagen fått full genomslagskraft givet att ett förhållandevis lågt antal underrättelser observerats, samt att det sällan sker någon uppföljning kring ifall en underrättelse lett till någon åtgärd. Vidare drog man slutsatsen att det måste finnas rimliga förväntningar på vilka problem lagen kan lösa, bland annat utifrån konstaterandet att det kan vara administrativt betungande för en enskild handläggare att utforma och lämna en underrättelse, särskilt i en situation då det finns en stor osäkerhet bland många handläggare i vilka situationer man faktiskt är skyldig att skicka ett tips. Man konstaterar också att det saknas incitament, annat än omsorg om välfärdssystemet som helhet, för en enskild handläggare vid en myndighet att skicka en underrättelse till en annan myndighet.³⁷

Utredningen föreslog exempelvis en utvidgning av lagen till att gälla fler former av ekonomiskt stöd och bedömde att Försäkringskassan bland annat borde ges i uppdrag att ta fram myndighetsgemensamma rutiner för hur uppgiftslämnande kan ske inom befintliga elektroniska säkerhetslösningar och att sammanställa information om i vilka situationer underrättelser inte behöver skickas.³⁸

Även Valfärdsbrottsutredningen föreslog i SOU 2017:37, Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, en utvidgning av lagens tillämpningsområde.³⁹

³⁷ SOU 2018:14, Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering, s. 185 ff

³⁸ SOU 2018:14, Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering, s. 308

³⁹ SOU 2017:37, Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, s. 385

4.2 Vilken information som behöver utbytas

I återrapporteringen av samverkansuppdraget för 2019 konstateras, angående de begränsade möjligheterna till informationsöverföring, att den myndighetsgemensamma bedömningen är att nuvarande regelverk hindrar ett fullgott samarbete. Där redovisas också att det lämnats en önskan om ett tilläggsdirektiv till Regeringskansliet. Den av myndigheterna eftersträlvade innebörden av ett sådant direktiv skulle vara att ges i uppgift att beskriva de problem som uppstår med nuvarande regelverk och peka på möjliga lösningar.⁴⁰

Vi har av förklarliga skäl också intresserat oss mycket för en konkretisering av problematiken och har ombett myndigheterna att inkomma ett underlag på detta tema. Ett sådant överlämnades i maj 2020. I underlaget listas över 130 olika informationsöverföringar som myndigheterna anser behöver göras, men som inte bedöms möjliga idag. Antalet i sig bör inte övertolkas. I vissa fall är exempelvis behoven listade dubbelt genom att en myndighet identifierat ett behov av att dela en viss information med en annan myndighet, som å sin sida också angett att den behöver kunna ta emot den. Dessutom är de i underlaget inte definierade på samma konkretionsnivå. Det höga antalet identifierade behov av informationsöverföringar behöver därför inte innebära motsvarande antal potentiella regeländringar.

Alla myndigheter utom Jämställdhetsmyndigheten anses ha information som endast den myndigheten har och som vore av värde för en, flera eller samtliga övriga men som man idag inte anser sig få delge. Även mot bakgrund av konstaterandet att antalet potentiella informationsöverföringar inte behöver motsvaras av lika många regelförändringar blir det tydligt att den övergripande bilden är komplex och beroendena många. Tydlig blir också Skatteverkets centrala position för informationsflödet. Detta bygger troligen på att det är en myndighet med tillgång till osedvanligt mycket information av relevant slag.

Det finns en förhållandevis stor mängd information som myndigheterna anser behöver föras över till själva samverkan. I tabellerna nedan anges "samverkande myndigheter" i de fall ett sådant behov åsyftas. Det avser information som bedöms behöva delges inom

⁴⁰ Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (2019), bilaga 1, s. 11

ramen för den praktiska samverkan, exempelvis på RMS-möten där kontroller planeras eller inom ramen för andra gemensamma forum.

4.2.1 Bearbetning och presentation av myndigheternas identifierade behov

Vi har bearbetat underlaget från myndigheterna i syfte att identifiera situationer där behov uppkommer, och vilken typ av information det då är frågan om. Vi har genom bearbetningen identifierat två huvudsakliga grupper av informationsöverföringar: sådana som i en mer direkt mening syftar till planering, genomförande och efterarbete rörande myndighetsgemensam kontroll och sådana som är avsedda att stärka myndigheternas förmåga att arbeta mot arbetslivskriminalitet i vidare mening. De sistnämnda kallar vi här för uppgifter av betydelse för myndighets beslut och kontrollverksamhet. De två övergripande kategorierna har sedan brutits ned ytterligare.

Det är inte alltid enkelt att göra denna typ av kategoriseringar eftersom stora delar av arbetet och dess processer hänger ihop. För tydlighetens skull bedömer vi ändå att även en något trubbig uppdelning efter situation och behov tjänar bäst som illustration av den problematik myndigheterna lyft fram.

Värt att notera är att även om vi efterfrågat och fått ett gemensamt underlag från myndigheterna, så framgår det ibland att myndigheterna gör sinsemellan olika bedömningar. Framförallt gäller det juridiska överväganden kring exempelvis huruvida en viss bestämmelse är tillämplig eller hur värdet av en informationsöverföring ska vägas emot det intresse sekretessen ska skydda. Vi varken kan eller bör värdera dessa olika bedömningar. Att myndigheter har delvis olika syn är fullt naturligt och att sådana skillnader framgår är värdefullt för att nå en större förståelse för frågans komplexitet. Vi betraktar fortfarande underlaget som myndighetsgemensamt och refererar därför till avsändaren som "myndigheterna" i redovisningen.

Om inget annat anges baserar sig redovisningen nedan på innehållet i myndigheternas underlag och reflekterar således deras bedömningar.

Tabellerna nedan innehåller vilken information som myndigheterna identifierat behov av att kunna överföra, samt från respektive till vilken myndighet/-er det gäller. Den eller de myndighet/-er som identifierat behov av informationsöverföringen är skriven med fet

stil och innehållet i respektive tabell är grovt tematiskt sorterat. Myndigheternas underlag innehåller också deras motivering av nyttan med en viss överföring, deras bedömning av vilka regelverk som hindrar överföringen samt vilka regelförändringar som skulle kunna behövas för att möjliggöra den. Vi refererar till dessa bedömningar i löptext under respektive kategori, samt avseende vissa aspekter redan inledningsvis.

4.2.2 Särskilt om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och behandling av personuppgifter

Nedan redovisas de behov av informationsöverföringar som myndigheterna identifierat. De har också gjort bedömningar av vilka juridiska hinder man anser finnas för att information ska kunna delas avseende varje enskild överföring. För ett betydande antal av dessa är hindren uttryckta på ungefär samma sätt. Innebörden är att en överföring inte är förenlig med någon eller flera av paragraferna i offentlighets- och sekretesslagen. Vidare handlar flera av de bedömda hindren om myndigheternas möjlighet att hantera personuppgifter. Det innebär att de följande avsnitten skulle bli svårlästa om vi upprepat återkom till dessa två aspekter. Därför beskriver vi istället problematiken på en generell nivå under denna rubrik.

Offentlighets- och sekretesslagen

I myndigheternas inventering framhålls ett antal olika paragrafer i offentlighets- och sekretesslagen som på olika sätt blir relevanta som hinder för informationsöverföring. Huvudsakligen härstammar de från de delar av lagen som reglerar det verksamhetsområde som den potentiellt utlämnande myndigheten tillhör. Det vanligaste exemplet, vilket får anses vara en logisk följd av att bestämmelserna berör en myndighet som innehar stora mängder information, är de paragrafer som rör uppgifter om exempelvis beskattning och alltså är tillämpliga för Skatteverket. Framförallt handlar det om 27 kap. 1 §, vars innebörd bland annat är att sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag som syftar till att bestämma skatt. Detsamma gäller exempelvis verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen. Denna

bestämmelse är därför logisk som varandes den som främst identifieras av myndigheterna som ett hinder för informationsöverföring på skatteområdet.

Detsamma gäller på andra områden. Exempelvis hänvisas avseende uppgifter från Försäkringskassan till 28 kap. 1 § (sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringar, studiestöd, arbetsmarknad, m.m.), från Arbetsförmedlingen till § 11 och § 12 i samma kapitel och från Polismyndigheten till 35 kap. 1 § (sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m.).

Det finns vissa möjligheter att lämna information mellan myndigheter, något som också tas upp i underlaget. Även här är vissa bestämmelser ofta återkommande. Framförallt refereras det till den så kallade generalklausulen rörande utlämnande av uppgifter mellan myndigheter (10 kap. 27 §), som medger att information kan lämnas mellan myndigheter under förutsättning att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Vad gäller tillämpning av generalklausulen finns vissa begränsningar. Exempelvis gäller inte lagen inom hälso- och sjukvård och uppgifter får inte lämnas om det strider mot lag eller förordning. Regeringen har också konstaterat att ett regelmässigt eller omfattande utlämnande med stöd av enbart generalklausulen ofta inte är lämpligt. Det är möjligt för en myndighet att lämna ut uppgifter enligt generalklausulen på eget initiativ, alltså utan en uttrycklig begäran från en annan myndighet.⁴¹

För att den potentiellt utlämnande myndigheten ska kunna bedöma förutsättningarna krävs att man har kännedom om vilket intresse som ska vägas emot det intresse som sekretessen avser att skydda, samt om olika omständigheter som kan möjliggöra en motivering kring varför det i så fall väger över. Därför bedömer myndigheterna på ett flertal punkter att utrymmet för utlämnande på eget initiativ enligt generalklausulen är mycket begränsat. En annan komplicerande omständighet uppges vara att det varierar vilket sekretesskydd uppgiften får hos den mottagande myndigheten, vilket kan påverka den utlämnande myndighetens bedömning om huruvida uppgiften ska lämnas eller inte.

⁴¹ Underlagsrapport till SOU 2020:35, Rättslig reglering rörande informationsutbyten – offentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter, s. 19 f

Behandling av personuppgifter

En annan central aspekt av de hinder för informationsöverföring som myndigheterna identifierat rör deras möjlighet att behandla olika typer av uppgifter.

Oavsett om en viss uppgift omfattas av sekretess, är att betrakta som offentlig eller huruvida den skulle vara möjlig att delge en annan myndighet eller ej, får varje myndighet enbart hantera uppgifter de har regelmässigt stöd för att hantera. Dessutom endast för de ändamål och på det sätt som är föreskrivet av lag och förordning. Det finns flera olika regelverk som är relevanta för denna aspekt av frågan. Reglering kring behandling av personuppgifter finns såväl på EU-nivå som nationellt och rörande respektive myndighet eller olika typer av verksamhet. Europakonventionen anger att var och en har rätt till respekt för bland annat sitt privat- och familjeliv och att en myndighet inte får inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landet ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa och moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Reglering av individers rätt till skydd av sina personuppgifter finns, tillsammans med regler för hur uppgifter får hanteras och samlas in, även i EU-stadgan. EU:s dataskyddsförordning är den huvudsakliga regleringen om behandling av personuppgifter inom EU och dess bestämmelser ska tillämpas av exempelvis nationella myndigheter. Den gäller för i princip all automatiserad behandling av personuppgifter (i vissa fall även manuell sådan) och ställer ett antal krav på hur personuppgifter får behandlas. Den personuppgiftsansvarige ska bland annat säkerställa att personuppgifter endast samlas in för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål och att man inte behandlar fler personuppgifter än vad som behövs för dessa ändamål. Dessutom måste all behandling av redan insamlade personuppgifter som sker på ett nytt sätt stämma överens med de ursprungliga ändamålen. Om så inte är fallet räknas det som en helt ny personuppgiftsbehandling som behöver ha en egen rättslig grund. På nationell nivå finns såväl ett grundlagsfäst skydd för den personliga integriteten som lagstiftning som kompletterar EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). I tillägg till detta finns ett betydande antal specialförfattningar som reglerar hur respektive myndighet får förhålla sig till hur

uppgifter samlas in och behandlas. En viktig aspekt av dessa s.k. registerförfattningar är för vilka ändamål myndigheterna får behandla uppgifter. Ändamålen varierar beroende på uppgifter, myndighet och verksamhetsområde men har det gemensamt att de sätter en ram för vilken behandling som är tillåten. Även här gäller de centrala principerna om att uppgifter endast får samlas in för specifika och legitima ändamål samt att uppgifter inte får behandlas för ändamål som är oförenliga med det för vilket de ursprungligen samlades in.⁴²

Ovanstående reglering rörande behandling av personuppgifter utgör en betydande del av myndigheternas inventering av hinder för informationsöverföring. På flera punkter lyfter myndigheterna att även om en uppgift inte skulle omfattas av sekretess, så behövs en rättslig grund för att kunna utföra den personuppgiftsbehandling det skulle utgöra att lämna ut den.

4.2.3 Planering, genomförande och efterarbete rörande myndighetsgemensam kontroll

Här återfinns bedömda behov av informationsöverföring som är kopplade till möjligheten att planera och genomföra myndighetsgemensamma kontroller på ett effektivt sätt, och då framförallt sådant som relaterar till det faktiska genomförandet av arbetet i denna del av processen.

Korrekta adress-, person- och liknande uppgifter inför kontroll

För att kunna genomföra en framgångsrik kontroll är det av stor vikt att kunna rikta den mot den fysiska plats där verksamheten faktiskt bedrivs. Detta är inte alltid självklart, då det kan finnas uppgifter som är mer korrekta och uppdaterade hos vissa myndigheter än hos andra. Att känna till ett företags organisationsnummer, snarare än enbart dess adress, ger också möjlighet för övriga myndigheter att få en mer komplett bild av företaget inför en gemensam kontroll och även att kunna hantera information som framkommit under kontrollen på ett bättre sätt. Här inkluderas också information som kan

⁴² Underlagsrapport till SOU 2020:35, Rättslig reglering rörande informationsutbyten – ofentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter, s. 30 ff

vara till nytta för att myndigheterna ska kunna göra egna kontroller, exempelvis av byggarbetsplatser.

Tabell 4.1 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: korrekta adress-, person- och liknande uppgifter inför kontroll

Initierande myndighet listas i fet stil

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten	På vilken adress en verksamhet bedrivs	Skatteverket
Samverkande myndigheter	Huruvida en verksamhet pågår eller är nedlagd	Skatteverket
Samverkande myndigheter	Ägare eller företrädare för en verksamhet	Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten
Polismyndigheten	Företags organisationsnummer inför kontroller	Skatteverket
Samverkande myndigheter	Organisationsnummer på företag där andra endast har en adress	Skatteverket
Samverkande myndigheter, främst Polismyndigheten och Skatteverket	Namn och personnummer i utstationeringsregistret	Arbetsmiljöverket
Samverkande myndigheter	Verksamma personer eller företag, från personalliggare	Skatteverket
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten	Anmälda byggarbetsplatser, inklusive möjlighet att efterfråga visst företag	Skatteverket

Myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020.

Framförallt är det Skatteverket som besitter uppgifter som kan bidra till att en kontroll förläggs till rätt plats, bland annat i kraft av att de har tillgång till anmälda adresser för kassaregister och gör kontrollbesök för att kontrollera personalliggare. Båda dessa är knutna till själva verksamhetsstället och inte nödvändigtvis ett företags registrerade adress. Arbetsmiljöverket uppger att vissa verksamheter, till exempel gällande enskild firma eller restaurangverksamhet, kan vara svåra att lokalisera eftersom var den faktiska verksamheten bedrivs inte framgår av de SCB-register man har tillgång till. Av kontrollbesöksuppgifter från Skatteverket kan också framgå ifall en verksamhet har lagts ned. Byggarbetsplatser är av naturen nästan alltid lokaliserade på ett annat ställe än där det ansvariga företaget har sin

registrerade adress. Därför ska byggherrar anmäla varje byggarbetsplats till Skatteverket innan arbetet startar, som en del av kravet på elektroniska personalliggare i branschen. Det finns krav på anmälan av vissa byggarbetsplatser även till Arbetsmiljöverket, men den mest omfattande informationen finns hos Skatteverket som alltså idag bedömer att man saknar möjlighet att delge övriga denna. Namn och personnummer i utstationeringsregistret anses också spela roll inför kontroller, liksom för att upptäcka personer som varit här så länge att de ska betala svensk skatt. I detta fall finns ingen tillämplig sekretessbestämmelse, men personuppgifter anses till följd av GDPR inte kunna lämnas ut löpande då det saknas lagstöd för informationsutbyte.

Uppgifter om att ett företag kan vara besöksvärt vid myndighetsgemensam kontroll

De identifierade behoven i denna underkategori har det gemensamt att de syftar till att kunna delge andra myndigheter att det finns konkret misstanke om oegentligheter eller att man anser ett företag (eller en arbetsplats) vara besöksvärt på ett mer allmänt plan. Här inkluderas även uppgifter som är av värde för att bedöma de säkerhetsmässiga överväganden myndigheterna har att göra under planeringen av en kontroll, alltså huruvida det kan vara förknippat med risk för en myndighets handläggare att besöka ett visst företag eller arbetsställe.

Tabell 4.2 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om att ett företag kan vara besöksvärt

Initierande myndighet listas i fet stil

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Samverkande myndigheter	Misstanke om oegentligheter hos ett företag	Arbetsförmedlingen
Samverkande myndigheter, även identifierat av Arbetsmiljöverket	Ifall ett företag (med adress, organisationsnummer och namn) eller arbetsplats bör kontrolleras	Skatteverket , Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten
Arbetsmiljöverket	För låg lön eller andra missförhållanden som framkommit vid förlängning av arbetstillstånd	Migrationsverket

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen	Vilka arbetsplatser Skatteverket har eller planerar att kontrollera	Skatteverket
Samverkande myndigheter, främst Skatteverket	Innehåll i arbetstagares anmälan om missförhållanden	Arbetsmiljöverket
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten , Skatteverket	Inkomna tips om exempelvis svart arbetskraft, utländsk arbetskraft och arbetskraft som saknar tillstånd	Skatteverket, Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen
Samverkande myndigheter	Ifall det pågår förundersökning på tillsynsobjekt	Ekobrottsmyndigheten
Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten	Misstänkta brott och brottsanmälningar (utanför Skatteverkets brottskatalog)	Skatteverket
Skatteverket, Arbetsmiljöverket	Risker ur säkerhetssynpunkt att kontrollera vissa företag eller arbetsplatser	Polismyndigheten
Samverkande myndigheter	Personer som har företag med F-skattsedel men saknar rätt att vistas i Sverige	Polismyndigheten

Myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020.

Möjlighet att delge andra att en arbetsplats anses lämplig att förlägga en myndighetsgemensam kontroll till är ett av de absolut vanligaste behoven av informationsöverföring som identifierats av myndigheterna. Information som föranleder ett sådant behov kan komma från olika håll. Exempelvis kan det röra sig tips från allmänheten eller erfarenheter en myndighet gjort inom ramen för sin egen verksamhet. Det kan också handla om uppgifter om för låg lön eller andra oegentligheter som framkommit när Migrationsverket handlagt en förlängning av arbetstillstånd, uppgifter i en anställds anmälan om missförhållanden till Arbetsmiljöverket, arbetsplatser dit Arbetsförmedlingen anvisat en arbetssökande för praktik men bedömt att arbetsmiljön varit otillfredsställande och liknande. Den gemensamma nämnaren är att myndigheterna var för sig gör erfarenheter som de bedömer att det skulle gynna samverkan och effektiviteten i insatserna om fler hade kännedom om.

Under vårt arbete har det vid ett flertal tillfällen tagits upp från olika intressenter att information om vilka arbetsställen som bör kontrolleras inte nödvändigtvis behöver vara särskilt detaljerad. Behovet av preciserad information varierar, men det finns tillfällen då

bara möjligheten att svara ja eller nej på frågan ifall man anser en arbetsplats lämplig för kontroll skulle bedömas som värdefull.

I grunden samma resonemang skulle kunna appliceras på huruvida det finns säkerhetsrelaterade problem på en arbetsplats som kan vara viktiga att känna till inför en kontroll. Där framhåller myndigheterna i underlaget att Polismyndigheten skulle kunna göra en bedömning av en person, exempelvis en företrädare för ett företag som ska besökas, ur det perspektivet utan att behöva lämna ut detaljerade uppgifter. Detta skulle göras genom att bedöma säkerhetsrisk på en skala, exempelvis grön-gul-röd, utan att närmare gå in på grunderna för bedömningen.

Uppgifter om förekomst av statligt stöd på arbetsplats

Denna kategori av identifierade behov berör den del av planering och genomförande av kontroll där det kan bli fråga om att delge andra myndigheter att det förekommer statligt stöd på arbetsplatsen.

Tabell 4.3 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om förekomst av statligt stöd på arbetsplats

Initierande myndighet listas i fet stil

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Samverkande myndigheter, även identifierat av Polismyndigheten	Personer med arbetsmarknadspolitiska stöd på ett företag	Arbetsförmedlingen
Samverkande myndigheter	Att ett företag nekats att anställa med stöd och varför	Arbetsförmedlingen
Samverkande myndigheter	Att ett företag haft stöd för anställning men att beslutet avbrutits och varför	Arbetsförmedlingen
Samverkande myndigheter	Att ett företag har praktikplatser eller arbetsträningsplatser	Arbetsförmedlingen

Myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020.

Det är här som synes uteslutande fråga om arbetsmarknadspolitiska insatser som beslutas och följs upp av Arbetsförmedlingen. Att kunna lämna sådan information bedöms kunna bidra både med värdefull bakgrundsinformation till övriga myndigheter och i högre utsträckning möjliggöra att Arbetsförmedlingen kan medverka på

plats vid kontroller utan att därmed på ett otillåtet sätt röja att arbetsgivaren emottar stöd. Polismyndigheten har också uttryckt ett intresse av att få ta del av vilka anställningar med stöd ett visst företag har samt vilka av de berörda personerna som omfattas av statligt arbetsmarknadsstöd.

Uppgifter om förhållanden på arbetsplatsen efter kontroll

När en myndighetssammansatt kontroll är genomförd har det i typfallet framkommit uppgifter som de myndigheter som inte varit på plats skulle kunna ha behov av. Här samlas de identifierade behov som berör möjligheten att kunna delge sådana erfarenheter. Här inkluderas också information som framkommit vid en kontroll som en enskild myndighet gjort utanför samverkan, men som bedöms behövas hos de samverkande myndigheterna.

Tabell 4.4 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om förhållanden på arbetsplatsen efter kontroll

Initierande myndighet listas i fet stil

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Migrationsverket	Sådant som framkommit vid kontroll, exempelvis vilken arbetsplats som besökts, påträffade brister, tredjelandsmedborgare som arbetat på arbetsplatsen	Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten, Skatteverket
Samverkande myndigheter	Att det bor människor i verksamhetslokaler som inte passar som bostad	Skatteverket
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket, Migrationsverket och Polismyndigheten	Att personal avviker i samband med kontroller (misstanke om att personer inte har rätt att arbeta i Sverige)	Skatteverket
Samverkande myndigheter	Vilka företag och underentreprenörer som påträffats vid besök på arbetsplatser	Skatteverket
Arbetsförmedlingen	Om en viss anställd fanns på plats vid kontroll	Skatteverket

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Arbetsförmedlingen	Person, namn och period från personalliggare kopplat till myndighetsgemensam kontroll	Skatteverket
Samverkande myndigheter, efterfrågas av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan	Uppgifter om verksamheter besök	Skatteverket

Myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020.

Behoven i denna underkategori är inte begränsade till att det alltid behöver finnas ett specifikt syfte med att lämna över en viss information till en viss myndighet, utan det kan även handla om en bredare delgivning av erfarenheter som den mottagande myndigheten slutligen får bedöma värdet av.

Huruvida personer avvikit från platsen vid en kontroll är en av de saker som i vårt arbete lyfts oftast som en tydlig indikation på förekomst av arbetslivskriminalitet. Personer kan förstås ha flera skäl till att avvika när myndigheter dyker upp på arbetsplatsen, men det framstår för oss som osannolikt att det skulle inträffa i någon vidare utsträckning om arbetsplatsen ifråga använde sig av deklarerad arbetskraft, följde relevanta regler och enbart anställde personer med rätt att arbeta i landet. Liknande resonemang kan föras kring att verksamhetslokaler förefaller användas som bostad. Myndigheterna bedömer att generalklausulen skulle kunna bli tillämplig och konstaterar att det behöver finnas en rättslig grund för att hantera informationen.

4.2.4 Uppgifter av betydelse för myndighets beslut och kontrollverksamhet

Här återfinns identifierade behov som har det gemensamt är att de syftar till att stärka de olika myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet huvudsakligen var för sig, men även i viss utsträckning gemensamt. Precis som ovan finns här en kategori som inkluderar misstänkta eller konstaterade oegentligheter av olika slag. En distinktion som också gått att göra är den mellan uppgifter som avser anställda och anställningsförhållanden och sådana som avser arbetsgivare och deras företrädare. I dessa fall handlar det alltså om

uppgifter som inte avser misstanke om oegentligheter men som, aningen genom löpande tillgång eller på begäran, bedöms behövas inom den mottagande myndighetens arbete och kontroller. Till dessa kommer en förhållandevis brokig underkategori med övrig information som myndigheterna ser behov av att kunna delge varandra.

Uppgifter om konstaterade eller misstänkta oegentligheter

Denna kategori motsvarar till del den ovan, som handlar om vilka arbetsplatser som bör besökas vid myndighetsgemensam kontroll. Här är syftet något mer generellt: en myndighet kan behöva information om misstänkta oegentligheter utan att för den sakens skull behöva planera en kontroll. Detta kan exempelvis bero på att myndigheten ifråga inte har möjlighet att utföra kontroller, eller att själva hanteringen av oegentligheten bäst sker på annat sätt. Här inkluderas även falska intyg och kontrolluppgifter.

Tabell 4.5 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om konstaterade eller misstänkta oegentligheter

Initierande myndighet listas i fet stil

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Samverkande myndigheter	Personer som förekommer i ärenderegistret för brottmål	Ekobrottsmyndigheten
Samverkande myndigheter	Misstankar gällande individer	Ekobrottsmyndigheten
Arbetsförmedlingen	Ifall personer bakom ett företag har kopplingar till andra företag där oegentligheter förekommer	Polismyndigheten
Arbetsförmedlingen	Oegentligheter hos företag som har arbetstagare med anställningsstöd	Samverkande myndigheter
Skatteverket	Svartarbete och liknande – behöver kunna lämnas på eget initiativ	Försäkringskassan
Arbetsförmedlingen	Arbetsgivare som misstänks fuskas med bidrag från Arbetsförmedlingen	Skatteverket
Samverkande myndigheter	Beslut om återkrav	Arbetsförmedlingen

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Ekobrottsmyndigheten	Utbetalda ersättningar och förekomst av svart arbetskraft	Samverkande myndigheter, främst Skatteverket
Ekobrottsmyndigheten	Felaktiga intyg – vid upptäckt bör lagen ange att uppgift ska lämnas	Samverkande myndigheter
Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen	Beslut och information om falska kontrolluppgifter	Skatteverket
Arbetsförmedlingen , Försäkringskassan, Polismyndigheten	Misstänkta falska identiteter	Skatteverket
Försäkringskassan	Konstaterat falska A1-intyg	Skatteverket

Myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020.

Det identifierade behovet för Försäkringskassan att kunna lämna uppgifter om svartarbete och liknande till Skatteverket illustrerar en aspekt som återfinns på flera punkter i myndigheternas bedömning. Uppgiften bedöms inte omöjlig att lämna. Av underlaget framgår att Försäkringskassan kan använda sig av generalklausulen, men ser behov av en särskild reglering så att det kan undvikas. Det är ett förhållandevis vanligt förekommande fenomen att myndigheter förvisso under några omständigheter, i enskilda fall, anser sig kunna lämna viss information men ser behov av att kunna göra det mer regelmässigt. Detsamma gäller att myndigheter behöver ges möjlighet eller skyldighet att lämna ut information på eget initiativ, snarare än efter en begäran från den mottagande myndigheten.

Ett exempel på en liknande problemställning är att det också bedöms finnas behov av en utökad uppgiftsskyldighet gentemot brottsbekämpande myndigheter, i detta fall mer specifikt rörande olika typer av falska intyg som föreslås tillsändas Ekobrottsmyndigheten. En annan viktig aspekt som har bäring på sekretessfrågan generellt är vikten av att kunna bibehålla sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten. Detta är särskilt viktigt inom denna underkategori då det här förekommer uppgifter som skyddas av mycket stark sekretess. Ett exempel på detta är konkreta brottsmisstankar rörande individer.

Uppgifter om anställda och anställningsförhållanden

Här samlas information som rör anställningsförhållanden och personer som myndigheterna kan använda på olika sätt för att förbättra sina respektive processer för att motverka arbetslivskriminalitet. Det kan också handla om information som de samverkande myndigheterna bedöms behöva gemensamt.

Tabell 4.6 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om anställda och anställningsförhållanden

Initierande myndighet listas i fet stil

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten	Vilken eller vilka arbetsgivare som betalt lön till person under viss tid, vilka personer ett visst företag betalar lön till	Skatteverket
Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten, samverkande myndigheter	Känd aktuell eller tidigare arbetsgivare för viss individ	Skatteverket
Arbetsförmedlingen	Utbetald lön till enskild eller arbetsgivaravgifter på individnivå	Skatteverket
Arbetsförmedlingen	Kontrolluppgift för person som haft anställning med stöd	Skatteverket
Försäkringskassan	Omprövningsbeslut om ändrad taxering om personen haft föräldrapenning, sjukpenning eller sjukersättning. Behöver lämnas på eget initiativ.	Skatteverket
Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten	Uppgifter från personalligare och kassaregisterkontroller	Skatteverket
Polismyndigheten	Var en viss person arbetar (har t.ex. utvisningsbeslut som vunnit laga kraft)	Skatteverket
Migrationsverket	Personer som jobbar som personliga assistenter; för vem, antal timmar	Försäkringskassan

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Samverkande myndigheter	Begränsning av arbetstillstånd till typ av arbete och arbetsgivare	Migrationsverket
Skatteverket	Arbetstillstånd (arbetsgivare tillståndet avser) och anställningsavtal	Migrationsverket
Skatteverket	Anställningsavtal	Arbetsförmedlingen
Försäkringskassan	Månadsuppgifter för samtliga anställda i ett bolag. Behövs på begäran.	Skatteverket
Försäkringskassan	Personer med arbetstillstånd anställda i samma företag. Behövs på begäran.	Migrationsverket

Myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020.

Huvudsakligen handlar det här om att på olika sätt kunna ställa frågor eller få löpande uppgifter om vilka personer som arbetat eller arbetar hos vilka arbetsgivare. Dessa uppgifter kan skäras på olika sätt. Det kan såväl handla om vilka arbetsgivare en viss individ haft som vilka individer som anställts av en viss arbetsgivare. Det lyfts också ett särskilt behov av att få kännedom om personers anställningsförhållanden under de senaste sex månaderna, då detta är en gräns som förekommer i arbetsmarknadspolitiken. Anledningarna till att myndigheter anser sig behöva information kring detta varierar. Polismyndigheten sätter exempelvis uppgifter om var en person arbetar för tillfället i relation till att det kan finnas ett utvisningsbeslut som vunnit laga kraft och behöver verkställas⁴³. Migrationsverket ser behov av löpande uppgifter kring vilken eller vilka arbetsgivare som betalt lön till en person i syfte att kunna bedöma om arbetet skett inom begränsningen av gällande arbetstillstånd samt för att kunna upptäcka ifall lön betalas ut till en asylsökande som samtidigt får dagbidrag eller inte har rätt att arbeta här. Arbetsförmedlingen anser sig behöva uppgiften för att verifiera att en arbetssökande gått till arbete. Det finns fler exempel i underlaget. Uppgifterna som efterfrågas innehas av Skatteverket. Inom detta område återfinns också behov av att stärka Försäkringskassans förmåga att upptäcka bluffanställningar och säkerställa rätt sjukpenninggrundande

⁴³ Skatteverket har emellertid, enligt underlaget, vid flera tillfällen bedömt generalklausulen som tillämplig om det funnits utvisningsbeslut som har vunnit laga kraft och det inte funnits verkställighetshinder.

inkomst. Att uppnå det syftet utgör motivering till två olika behov: att få veta vilka personer som omfattas av arbetsmarknadspolitiska stöd från Arbetsförmedlingen och att få information om arbetstillstånd från Migrationsverket för personer som arbetar i samma företag. I detta sammanhang framhålls att det anses olyckligt att den uppgiftsskyldighet som finns i socialförsäkringsbalken inte gäller även juridiska personer. Försäkringskassan bedöms även ha behov av ökade möjligheter att lämna ifrån sig information i liknande syfte (gällande personer som arbetar som personliga assistenter, och hur många timmar) till Migrationsverket.

De har betydelse för bedömning av arbetstillstånd och det förekommer att det är fråga om skenanställningar i ärenden rörande personlig assistans.⁴⁴

Uppgifter om arbetsgivare och deras företrädare

Dessa behov rör uppgifter som beskriver företag utifrån perspektivet att de är arbetsgivare, och som sådana kan behöva kontrolleras på olika sätt. Här finns också uppgifter som handlar om exempelvis antalet anställda och hur stora löner som betalas till dem. Skillnaden mot den underkategori som handlar om just anställda är att det här huvudsakligen är frågan om uppgifter som beskriver förhållanden på företagsnivå. Det är dock svårt att dra en skarp gräns mellan dessa underkategorier givet hur de identifierade behoven är formulerade. Uppgiften om vilka personer som arbetsgivaren får statlig subvention stöd för, exempelvis, avser ju anställda men inkluderas här eftersom arbetsgivaren är stödmottagare.

Tabell 4.7 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om arbetsgivare och deras företrädare

Initierande myndighet listas i fet stil

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Försäkringskassan	Skattedeklarationer och sammanställning av moms och arbetsgivaravgifter. Ekonomiska uppgifter om företag. Behövs på begäran.	Skatteverket

⁴⁴ Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2020), bilaga 2 s. 34

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Samverkande myndigheter	Antalet anställda, hur stora löner som betalas till respektive person	Skatteverket
Samverkande myndigheter	Arbetsgivare som förekommit i ett arbetstillståndsärende	Migrationsverket
Skatteverket, Arbetsmiljöverket	Att väldigt många personer sökt arbetstillstånd hos arbetsgivare med låg omsättning	Migrationsverket
Arbetsförmedlingen	Vem som är bankkontoinnehavare	Myndighet som fått uppgift från bankerna
Arbetsförmedlingen	Företrädare för juridisk person och dess historik	Skatteverket
Arbetsmiljöverket	Ändrade ägarförhållanden i företag	Skatteverket
Arbetsförmedlingen	Bokföringsuppgifter från företagsdeklaration	Skatteverket
Försäkringskassan	Vilka personer arbetsgivare får stöd för. Behövs på begäran.	Arbetsförmedlingen
Arbetsförmedlingen	Specificerade uppgifter om antalet anställda arbetsgivare redovisar sociala avgifter för	Skatteverket
Migrationsverket	Anmälan om anställning av medborgare från tredje land. Behövs löpande.	Skatteverket
Ekobrottsmyndigheten	Planerade och pågående revisioner och kontroller, underlag för bestämmande av skatt	Skatteverket

Myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020.

Uppgifterna är i flera fall sådana som kan användas för att göra bedömningar av ett företag som helhet för att utvinna kunskap som kan påverka olika typer av beslut. Försäkringskassan, exempelvis, har aktualiserat behov av att på begäran kunna ta del av ekonomiska uppgifter om företag från Skatteverket i syfte att bättre kunna bedöma inkomster och placera personer i rätt sjukpenninggrundande inkomst. Detta anser man i sin tur vara relevant för att kunna motverka brottsupplägg som använder juridiska personer som verktyg och resulterar i felaktiga utbetalningar. Ett likartat förhållningssätt

finns avseende behovet för Migrationsverket att få delge Skatteverket och Arbetsmiljöverket att väldigt många personer ansöker om arbetstillstånd hos en arbetsgivare med låg omsättning. Detta behöver i sig inte innebära att arbetstillstånden inte beviljas, men förhållandet kan vara en indikation på ”grått” företagande eller bristande arbetsvillkor. Myndigheterna konstaterar att uppgiften kan lämnas ut om det enbart handlar om företaget, men att den då inte kan kopplas till person.

Myndigheternas övriga identifierade behov av informationsöverföring

Här samlas behov som inte direkt kan hänföras till någon av de ovanstående kategorierna. Det kan exempelvis röra individer utanför rollen som anställda eller företag i rollen som leverantörer av arbetsmarknadstjänster. Här inkluderas också bland annat kontaktuppgifter och uppgifter syftandes till att säkerställa en viss persons identitet. Här handlar det, till skillnad från ovan, inte om att en myndighetsgemensam kontroll ska genomföras på rätt plats utan om ett mer generellt behov av korrekta uppgifter.

Tabell 4.8 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: övriga identifierade behov

Initierande myndighet listas i fet stil

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Försäkringskassan	Patienter vid utredning av tandläkare inom tandvårdsstöd. Behövs på begäran.	Skatteverket
Skatteverket	Aktuella adressuppgifter	Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten
Arbetsförmedlingen	Omprövningsbeslut gällande leverantörer	Skatteverket
Arbetsförmedlingen	Återkommande skatteskulder	Skatteverket
Migrationsverket	Brukares assistansersättning. Behövs på begäran.	Försäkringskassan
Migrationsverket	Skälen för utbetalad ersättning (föräldrapenning, sjukpenning osv)	Försäkringskassan

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Migrationsverket	Ny eller ändrad identitet. Behövs löpande.	Skatteverket
Försäkringskassan	Återkallande av uppehållstillstånd och ifall tillstånd löpt ut utan att nytt sökts. Behövs automatiskt.	Migrationsverket
Migrationsverket	Passhandlingar och andra ID-handlingar. Behövs löpande.	Polismyndigheten, Skatteverket
Polismyndigheten	Vilken information som lämnats gällande person för att få samordningsnummer	Arbetsförmedlingen
Arbetsförmedlingen	Beslut där person nekats sjukbidrag	Försäkringskassan
Arbetsförmedlingen	Personer som får ersättning från Försäkringskassan	Försäkringskassan
Arbetsförmedlingen	Önskar en generell sekretessbrytande regel för Arbetsförmedlingens kontrollverksamhet	Skatteverket

Myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020.

Här finns också viss information som berör särskilda typer av branscher och stöd, nämligen tandläkare och statligt tandvårdsstöd respektive personlig assistans. Vad gäller det förstnämnda är syftet att motverka felaktiga utbetalningar genom att få möjlighet att påvisa uppsåt vid polisanmälan, något som bedöms svårt om inte patientuppgifter finns med. För personlig assistans anses löpande tillgång till en brukares assistansersättning behövas för att förbättra kontrollen vid handläggning av arbetstillstånd för personliga assistenter. I underlaget framhålls att det förekommer att ID-handlingar används i relation till myndigheter (exempelvis i samband med vigslar eller brottsutredningar) utan att Migrationsverket får kännedom om detta. Detta bedöms leda till bristfälliga utredningar rörande personers identitet och kan i förlängningen medföra felaktiga beslut avseende asyl. Därför bedömer myndigheterna att Migrationsverket löpande behöver tillgång till kopior av pass- och andra ID-handlingar utan särskild sekretessprövning. Ett liknande behov finns avseende uppehållstillstånd som löpt ut, där Försäkringskassan bedöms behöva automatisk tillgång till information i syfte att motverka att det görs felaktiga utbetalningar till personer som inte bor i

Sverige. I båda dessa fall finns vissa möjligheter att lämna ut information redan idag men fokus ligger på möjligheten att göra det löpande. De uppgifter om återkommande skatteskulder som Arbetsförmedlingen identifierat behov av avser företag – i vår tolkning huvudsakligen fristående leverantörer av arbetsförmedlingstjänster men också potentiella anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser.

4.2.5 Former för elektronisk informationsöverföring

De behov av informationsöverföring som myndigheterna identifierat är sinsemellan av skiftande karaktär. De kommer dock, vid ett eventuellt realiserande, till den absolut största delen att ske elektroniskt. Vi menar att det inte är givet att varje enskild möjlighet till informationsöverföring samtidigt innebär behov av en egen, unik, teknisk lösning.

Dolsis-plattformen i Belgien

Det finns exempel från andra EU-länder där man tagit sig an frågan ur ett helhetsperspektiv, och skapat gemensamma plattformar som kan användas i syfte att effektivisera informationsöverföring mellan myndigheter. Ett sådant finns i Belgien, som också tillgängliggjort erfarenheter av sitt system inom ramen för EU:s plattform för att motverka odeklarerat arbete. Den så kallade Dolsis-plattformen ger inspektörer på belgiska arbetsplatser tillgång till en bred uppsättning information kring arbetsförhållanden och socialförsäkringsfrågor, vilket innebär att de enkelt kan jämföra företags deklarerade information med den de observerar på fältet. Detta ger möjligheter att bekämpa svartarbete och även i övrigt hitta oegentligheter. Plattformen utgörs av ett gränssnitt som integrerar och presenterar information som härstammar från såväl personer som omfattas av socialförsäkringen som arbetsgivare, och som återfinns i flera olika databaser. I gränssnittet ges även tillgång till sådan data som arbetsgivare måste delge myndigheter avseende deras anställda, exempelvis en deklaration som måste göras när anställda tillkommer eller lämnar arbetsgivaren och en som behöver göras varje kvartal och avser utbetalade löner och sociala avgifter. Den samlade

informationen möjliggör också för belgiska myndigheter att använda algoritmer för att exempelvis identifiera sektorer, företag och typer av anställda där det finns särskilt hög risk för svartarbete. Man kan också göra prediktiva analyser kring vilka företag som anses löpa större risk än andra att hamna på obestånd inom en nära framtid, något som i sig anses vara en riskfaktor för svartarbete.⁴⁵

Gemensam myndighet för statliga utbetalningar

Det finns även i Sverige förslag om att samla data som idag hanteras av flera myndigheter i syfte att få ökad överblick och högre effektivitet. Under 2020 presenterades SOU 2020:35, Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen konstaterar att det behövs nya metoder för att möta de avancerade upplägg som syftar till att tillskansa sig medel ur de offentliga välfärdssystemen och föreslår därför att en särskild myndighet ska tillskapas. Denna myndighet föreslås få i uppgift att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av välfärdssystemen. Ett verktyg för att göra detta föreslås bli ett system med transaktionskonto, där utbetalningar från de huvudsakliga utbetalande myndigheterna sköts gemensamt och strukturerat. Att samla utbetalningarna på detta sätt bedöms kunna ge nya möjligheter att upptäcka oegentligheter, bland annat genom att man får möjlighet att analysera data på ett sätt som ger möjlighet att upptäcka sådant som myndigheterna var för sig inte upptäcker idag. Myndighetens personuppgiftsbehandling föreslås regleras av en särskild lag som möjliggör utförandet av uppdraget men samtidigt sätter begränsningar i syfte att skydda den personliga integriteten.⁴⁶

4.3 Förslag och bedömning om möjligheter till informationsöverföring

Informationsöverföring mellan myndigheter är en komplex fråga där många olika perspektiv och intressen behöver beaktas och vägas mot

⁴⁵ European Platform tackling undeclared work, Dolsis Platform, 2020, s. 1 f

⁴⁶ SOU 2020:35, Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, s. 24 f

varandra. Det kan sägas generellt, men gäller särskilt när kontexten är en myndighetssamverkan mellan åtta myndigheter med sinsemellan olika förutsättningar och uppdrag. För att kunna utmejsla vilka perspektiv och intressen som är relevanta, och i ett andra läge värdera dem, behöver ett betydande mått av konkretion ligga till grund för diskussioner och bedömningar. De behov av informationsöverföringar myndigheterna identifierat utgör ett steg på vägen fram till sådan konkretion. Utan att veta vad som idag bedöms utgöra de konkreta problemen är det omöjligt att arbeta fram relevanta åtgärder – oaktat vad svårigheter eventuellt beror på eller hur möjliga lösningar och alternativ vägs mot varandra.

4.3.1 Identifierande av vägar framåt

Utifrån det som redogjorts för i föregående avsnitt, och mot bakgrund av vårt arbete i stort, redogör vi här för vad vi ser som rimliga nästa steg avseende de samverkande myndigheternas möjlighet att dela information med varandra.

En viktig förutsättning är att den inventering av behov vi uppdragets genomföra beskriver i vilka situationer svårigheter aktualiseras och vilken information som behöver utbytas. Vårt arbete har därför givit en god bild av hur verksamheten i samverkan bedrivs och vilka hinder som bedöms finnas för att den ska kunna bli mer effektiv. Bland dessa hinder kan bristande möjlighet att dela information sägas vara den mest framträdande. Det är emellertid viktigt att vara medveten om att vår bild huvudsakligen beskriver vad som i myndigheternas bedömning utgör hinder inom ramen för själva arbetet. Den, menar vi, är av stor vikt och bör utgöra basen för framtida överväganden kring åtgärder men är inte uttömmande ur det allsidiga perspektiv som bör präglade ställningstaganden kring sekretessfrågor. Därför är det, och har hela tiden varit, logiskt att nästa steg i frågan är någon form av fortsatt utredning för att närmare belysa framförallt juridiska frågeställningar.

Att enbart föreslå vidare utredning på ett mer allmänt plan vore emellertid inte tillräckligt framåtsyftande givet såväl frågans angelägenhet som de omfattande erfarenheter vi redan gjort. Därför föreslår vi också vad vi bedömer vara den lämpligaste inriktningen och avgränsningen för det fortsatta arbetet.

4.3.2 Förslag för informationsöverföring i arbetet med myndighetsgemensam kontroll

Förslag: Att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning för att identifiera det ur juridisk synvinkel lämpligaste sättet att möjliggöra för samtliga eller en delmängd av de samverkande myndigheterna att inom ramen för arbetet med myndighetsgemensamma kontroller kunna delge varandra information:

- om vilka arbetsställen som anses lämpliga att kontrollera myndighetsgemensamt,
- som är en förutsättning för kontrollers praktiska genomförande exempelvis avseende adresser till arbetsställen,
- om huruvida företag på ett visst arbetsställe är mottagare av arbetsmarknadspolitiska stöd och liknande, samt
- som framkommit under genomförda kontroller.

Utredningen bör särskilt överväga ändamålsenligheten i och möjlig utformning av en sekretessbrytande bestämmelse i lag för ändamålet samt bedöma möjligheterna till avsedd informationsöverföring inom nuvarande regelverk.

Utredningen bör vidare bedöma om åtgärder behövs för att öka myndigheternas reella möjlighet att dela information med stöd av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Förslaget innebär att en utredning tillsätts i syfte att närmare utreda möjliga tillvägagångssätt för att kunna genomföra de förändringar som vi bedömer som mest angelägna. Dessa rör själva planerandet och genomförandet av de myndighetsgemensamma kontrollerna, samt arbetet efter desamma. Den potentiella effektivitetsvinsten för myndighetssamverkan om informationsöverföring möjliggjordes i de fyra föreslagna syftena är betydande. Dessutom utgör de myndighetsgemensamma kontrollerna en tydlig kontext där genomförda förändringar skulle kunna få positiva konsekvenser för flera myndigheters arbete parallellt.

Vilka myndigheter som berörs

Förslaget avser närmare utredning av informationsöverföring mellan samtliga myndigheter eller någon delmängd av desamma. Givet vad vi observerat kring myndigheternas olika roller i samverkan är det inte givet att ökade möjligheter till informationsöverföring bör avse alla myndigheter. Eftersom fokus här ligger på myndighetsgemensam kontroll blir det mest relevant att fokusera på de myndigheter som planerar och genomför sådan. Därmed torde det i minsta fall röra sig om Skatteverket, Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket som berörs. Utredningen bör överväga vilka myndigheter som i framtiden bör inkluderas i denna krets. Vilka de medverkande myndigheterna är avgörs också delvis av regelverket för informationsöverföring. Detta illustrerar hur de olika delarna av utredningens föreslagna uppdrag hänger ihop. Det vidare utredningsarbetet kommer i vår mening därför behöva bedrivas ur ett helhetsperspektiv, särskilt i denna del.

Lämpliga arbetsställen för myndighetsgemensam kontroll

Den enskilda informationsöverföring som i vår bedömning skulle betyda mest i det praktiska arbetet vore möjligheten för myndigheterna att utbyta information kring vilka arbetsställen man anser vara lämpliga att genomföra myndighetsgemensamma kontroller på. Det behöver inte nödvändigtvis innebära att myndigheterna delger mer information än huruvida en arbetsplats anses lämplig för kontroll eller ej. De behöver alltså ur detta perspektiv inte uppge grunderna för sin bedömning eller all information de har i ett visst fall. Utredningen bör belysa hur mycket information som behöver delas för att myndigheterna ska kunna informera varandra på ett ändamålsenligt sätt.

Den främsta vinsten med denna möjlighet till informationsöverföring vore att urvalen av arbetsplatser att förlägga kontroller på skulle kunna bli mer träffsäkra och samverkan som helhet därmed mer effektiv. När fler myndigheters bild av förekomsten av potentiella oegentligheter kan ligga till grund för beslut om kontroll stärks också samverkan som helhet, bland annat genom att berörda parter kan delta på mer lika villkor.

Kontrollernas praktiska genomförande

Förslaget innebär i denna del att utreda hur information som kan anses vara en förutsättning för att en kontroll ska kunna rikta sig mot den arbetsgivare eller det företag som avsetts ska kunna delas i den krets av myndigheter som ska utföra kontrollen. Det förekommer exempelvis att en myndighet, ofta Skatteverket, kan ha information om att en planerad kontroll är på väg att ske på fel plats utan att anse sig ha möjlighet att delge de övriga den korrekta adressen. Det kan också bli frågan om att delge annan information, exempelvis organisationsnummer, i syfte att säkerställa att avsett företag kan kopplas ihop med rätt plats.

Utredningen bör belysa mer exakt vilka uppgifter som ska anses utgöra en förutsättning för kontrollens praktiska genomförande. Det finns viss risk för gränsdragningsproblematik i detta avseende, men vi bedömer den risken som hanterbar i relation till värdet av att kontroller verkligen kan utföras på de platser och gentemot de aktörer som avsetts.

Förekomst av arbetsmarknadspolitiskt stöd

Arbetsförmedlingen har idag relativt långtgående möjligheter att på plats kontrollera förhållandena för personer som anställts med vissa typer av arbetsmarknadspolitiska stöd. Samtidigt bedömer myndigheten att deltagande i myndighetsgemensamma kontroller försvåras av att medverkan skulle kunna röja förekomsten av sådana stöd. Vi bedömer att det finns en potential i att möjliggöra sådant deltagande. Detta skulle stärka de myndighetsgemensamma kontrollerna i direkt mening genom att en myndighet med befogenhet att göra arbetsplatskontroller kunde delta i högre utsträckning. Det skulle också kunna medföra att de samverkande myndigheterna kan utveckla sin bild av hur regelöverträdelser inom olika samhällssystem hänger ihop, både i termer av faktiskt identifierade brottsupplägg som mer generellt.

Utredningen bör inventera vilka typer av stöd som kan bli aktuella och bedöma huruvida denna möjlighet bäst uttrycks genom en specificerad lista över sådana eller i mer generella termer. Det kan också övervägas att ge utredningen i uppdrag att inventera stöd som inte är arbetsmarknadspolitiska stöd med företag som

stödmottagare, i det fall en mer allsidig belysning önskas. Vi har dock i detta hänseende fokuserat på de stöd och potentiella informationsöverföringar vi bedömer skulle ge störst effekt.

Uppgifter som framkommit vid kontroll

När kontroller är genomförda finns det ett värde i att information som framkommit kan delges övriga berörda myndigheter. Till viss del kan det ske genom att det fattas olika typer av myndighetsbeslut. Detta kan dock ta avsevärd tid och det har identifierats behov av att kunna delge erfarenheter och observationer på ett snabbare och mindre formaliserat sätt. Utredningen bör därför överväga hur sådana möjligheter kan tillskapas på ett ändamålsenligt sätt och vilken information som kan vara aktuell i mer konkret mening.

Även här är en viktig del av de överväganden som utredningen föreslår göra vilken konstellation av myndigheter som blir aktuell. Denna typ av informationsöverföring blir troligen mest ändamålsenlig om de myndigheter som har ansvar för att följa upp och kontrollera olika typer av beslut som kan finnas rörande arbetsgivare eller anställda ingår i den grupp som förbereder och genomför kontroller. I detta sammanhang finns emellertid också en tydlig koppling till den del av utredningens föreslagna uppdrag som berör lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.

Sekretessbrytande bestämmelse i lag för samverkan mot arbetslivskriminalitet

För att möjliggöra den informationsöverföring vi föreslår att utredningen ska fokusera på kan man i vår bedömning gå tillväga på, i grova drag, två olika sätt. Det ena är att identifiera vissa önskade informationsflöden och möjliggöra att dessa ska kunna göras var för sig. De kommer typiskt sett vara uttryckta som att en viss typ av information ska kunna gå från en myndighet (som har den idag) till en eller flera andra myndigheter. Detta bedömer vi som ett opraktiskt och ineffektivt tillvägagångssätt som innebär att de samverkande tjänstemännen kontinuerligt behöver hålla reda på vilken information de kan lämna ifrån sig och ta emot, till respektive från

vem. Detta medför tydliga utmaningar när man arbetar enligt en metod som präglas av gemensamma bedömningar och ömsesidiga utbyten av erfarenheter. Det andra sättet är att skapa någon form av ramverk inom vilket det är tillåtet att utbyta information av ett angivet slag till samtliga parter som ingår i ramverket. Detta skulle troligen ge en långt mer hanterlig situation för de samverkande myndigheterna. Därför föreslår vi att utredningen ska ges i uppdrag att särskilt överväga en sådan reglering och redogöra för hur den skulle kunna utformas.

En förutsättning för en sekretessbrytande bestämmelse för samverkan är att värdet av det informationsutbyte den möjliggör är större än de intressen som sekretessen är avsedd att skydda. De observationer vi gjort tyder på att det är troligt att utredningen skulle bedöma att så är fallet. Detta baserar sig främst på arbetslivskriminalitetens systemhotande karaktär, snarare än de enskilda brottens straffvärde eller allvarlighet i sig. Det är tydligt för oss att kriminella aktörer på ett organiserat och systematiskt sätt bryter mot lagar och regler i en sådan aggregerad omfattning att spelreglerna på arbetsmarknaden, framförallt i vissa branscher, riskerar att undermineras.

Utredningen bör vidare överväga vad som skulle vara en sekretessbrytande lagstiftnings borte gränser och hur dess användningsområde kan avgränsas tillräckligt tydligt.

Arbetslivskriminalitet kan idag bedrivas med likartad grad av systematik som den organiserade brottslighet för vilket det redan finns en lag av detta slag. Att det finns beröringspunkter avseende tillvägagångssättet hos de aktörer man vill stoppa innebär dock inte att en reglering avseende informationsöverföring inom samverkan mot arbetslivskriminalitet bör utformas på samma sätt som den lag som används inom samverkan mot organiserad brottslighet. Exempelvis behöver en sekretessbrytande lagstiftning för samverkan mot arbetslivskriminalitet sannolikt ta sikte på företag såväl som individer, och reflektera att den ska kunna användas av myndigheter som inte förhåller sig till underrättelseinformation på samma sätt som görs inom OB-samverkan.

Arbetslivskriminalitet saknar den typ av ramverk för definition av vad som ska anses ingå i begreppet (och därmed motivera tillämpning av bestämmelsen) som finns för organiserad brottslighet, exempelvis internationellt. Det finns potentiellt flera olika sätt att hantera detta: införandet av en starkare rättslig definition eller en

lagstiftning som tydligt anger viss brottslig verksamhet är två exempel. Vidare kan det finnas ett värde i att regeringen på ett tydligare sätt kan stipulera vilka sammanhang en lagstiftning om arbetslivskriminalitet ska kunna användas. Det torde bli en betydande del av utredningens arbete i detta avseende att överväga och ta ställning till frågor av detta slag.

Möjligheter inom rådande regelverk

Det är, som konstaterats ovan, viktigt att notera att vår inventering av myndigheternas bedömda behov inte innefattat att vi värderat möjligheterna till informationsöverföring inom rådande regelverk. Detta är emellertid en viktig del av det uppdrag som vi föreslår ska ges utredningen. I det fall utredningen kan identifiera möjligheter som i deras bedömning finns men inte tillämpas idag är det av förståeliga skäl att föredra att sådana används framför att nya vägar tillskapas för samma ändamål. Även om det skulle röra sig om möjligheter som är små i jämförelse med myndigheternas omfattande bedömda behov kan effekten bli tydligt positiv, särskilt givet att införande av helt nya möjligheter tar tid att genomföra.

Underrättelse om felaktiga utbetalningar

Denna del av den föreslagna utredningens uppdrag begränsar sig inte enbart till de fyra mest angelägna informationsöverföringar som nämnts, utan har ett något mer generellt syfte. De möjligheter till informationsöverföring som ges inom ramen för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen tillämpas idag olika av de samverkande myndigheterna, vilket har en hämmande effekt på antalet underrättelser som lämnas i kontexten av samverkan. I korthet handlar det om graden av kännedom myndigheterna anser sig behöva kring huruvida det faktiskt föreligger ett beslut som lett till en utbetalning av stöd eller förmån eller ej. Utan att värdera vilken tolkning som är mest lämplig bedömer vi denna diskrepans mellan myndigheterna som olycklig och föreslår därför att utredningen bör överväga huruvida en omformulering skulle kunna medverka till att skapa ökad tydlighet och underlätta användandet av lagen.

En tänkbar förändring skulle kunna bygga på att underrättelse ska ske då det föreligger en risk för felaktig utbetalning eller risk för felaktig registrering som kan leda till felaktig utbetalning, även om detta givetvis är något utredningen får belysa ur ett bredare perspektiv.

Det har i tidigare utredning konstaterats att det kan vara svårt och upplevas som betungande för en enskild handläggare att bedöma om och när en underrättelse ska skickas. Vi bedömer att situationen inom samverkan mot arbetslivskriminalitet skiljer sig från den som råder för handläggare i allmänhet, på så sätt att det inom samverkan handlar om personer som i högre utsträckning är medvetna om olika förutsättningar och arbetar med det uttryckliga syftet att identifiera olika typer av oegentligheter. Därmed torde en förändring av lagen som gör den enklare att använda få en tydligare effekt inom samverkan än generellt.

4.3.3 Bedömning kring övriga identifierade behov av informationsöverföring

Bedömning: Regeringen bör ur ett allsidigt perspektiv närmare utreda förutsättningarna för att öka möjligheterna till informationsöverföring mellan myndigheterna i samverkan utifrån de identifierade behoven. Vid fortsatt övervägande bör, för att effektivitetsvinsten ska bli så stor som möjligt, företräde ges information som:

- har en tydlig koppling till det direkta utövandet av arbetslivskriminalitet,
- i hög grad är tillförlitlig och kommer från källor som präglas av god registerkvalitet,
- kan ge nytta för fler än en myndighet eller för samverkan mot arbetslivskriminalitet,
- kan överföras på ett elektroniskt och automatiserat sätt, samt
- kan överföras på ett sätt som inte kräver omfattande teknisk utveckling.

Det är mycket sannolikt att flera av myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring skulle utgöra värdefulla verktyg för att motverka arbetslivskriminalitet. De identifierade behov som inte primärt härrör till själva arbetet med planering och genomförande av myndighetsgemensam kontroll är många och av sinsemellan varierande karaktär. Det är en stor mängd juridiska överväganden som, tillsammans med förutsättningarna för ett anseeligt antal potentiella tekniska utvecklingsarbeten, också behöver ligga till grund för avväganden kring vad som vore välavvägda och effektiva ytterligare åtgärder. Därför bedömer vi det inte möjligt att sälla mellan, eller värdera gentemot varandra, de identifierade behoven. Istället är vår bedömning att denna typ av ofta bilaterala informationsöverföringar mellan myndigheter som en del av det fortsatta arbetet bäst bedöms utifrån några övergripande principer. Dessa kan användas som en grund för att göra bedömningar kring vilka av myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring som ur effektivitetshänseende vore mest värdefulla att gå vidare med.

De behov som myndigheterna lyft fram har olika grad av direkt koppling till själva utförandet av arbetslivskriminalitet. Detta är inte förvånande givet fenomenets komplexa natur, de ibland avancerade brottsuppläggen och de många typerna av aktörer som är involverade. Det är möjligt att se på det som att myndigheterna kan kontrollera och agera i olika led. Där ingår både att exempelvis försäkra sig om att aktörer man har kontakt med är seriösa och att snabbt och effektivt kunna agera på en signal om att något inte står rätt till i en pågående verksamhet. Samtliga led är viktiga. Vid en prioritering, som det här ju ytterst handlar om, bör dock företräde ges till sådana informationsöverföringar som tar direkt sikte på observerade indikationer på oegentligheter. Ett par exempel av flera som bör prioriteras vid tillämpning av denna princip är konstaterat falska uppgifter och intyg av olika slag samt direkta indikationer på fusk med arbetsgivarstöd eller skatteinbetalningar.

En viktig parameter att ta hänsyn till vid överväganden av detta slag är risken för felaktiga registreringar och vikten av god kvalitet i uppgifter och register. Vi bedömer det som en grundläggande förutsättning för att informationsöverföring mellan myndigheter, särskilt sådan som sker regelmässigt och elektroniskt, ska bli effektiv är att den information som förs över verkligen stämmer. Inkorrekt uppgifter kan vara såväl en produkt av medvetet fusk som av slarv eller

bristande registervård, men oavsett anledning kan en utökad möjlighet till snabb informationsöverföring samtidigt medverka till att felaktiga uppgifter sprids i högre grad. Detta är givetvis mycket olyckligt om och när det sker, och dessa aspekter är i vår mening något som bör fästas stor vikt vid i den fortsatta processen och vid den eventuella konstruktionen av system för informationsöverföring.

För att uppnå så god effektivitet som möjligt bör också vägas in graden av specificitet i det behov som lyfts fram. I vissa fall kan en viss typ av uppgift, exempelvis rörande inbetalda avgifter eller anställda, vara av nytta för flera myndigheter i sinsemellan delvis olika syften. Dessa bör prioriteras framför uppgifter som i stor utsträckning endast är till nytta för en myndighet.

Vidare har vi vägt in graden av möjlighet att informationsöverföringen ska kunna ske automatiserat och elektroniskt, vilket vi betraktat som positivt. Detta främst ur effektivitetshänseende. Ambitionen är att hitta åtgärder som kan ge stor effekt i förhållande till hur komplicerade de är att införa, och informationsöverföringar som exempelvis kan höja sannolikheten för att ett stort antal beslut blir korrekta värderas därmed högt. Information som kan lämnas elektroniskt och automatiskt och användas på ett strukturerat sätt utifrån tydliga rutiner, exempelvis i ett beslutssystem, bör därmed ges företräde framför information som behöver begäras i särskild ordning och eventuellt även hanteras manuellt.

Ur ett än snävare effektivitetsperspektiv, där ekonomiska hänsyn ges större tyngd, vill vi också lyfta in överväganden kring själva den tekniska lösningen i sig. Information som kan överföras utan att komplicerade och kostsamma datasystem byggs upp från grunden är att föredra framför sådan som kräver omfattande utveckling. Detta är viktigt ur ekonomiskt hänseende men kan också väsentligen förkorta införandetiden, vilket är en viktig faktor givet hur angeläget vi uppfattar det vara att få förstärkta åtgärder på plats.

5 Myndighetsgemensam tipsingång

5.1 Mottagande av tips om arbetslivskriminalitet

En avgörande beståndsdel av ett framgångsrikt arbete mot arbetslivskriminalitet är givetvis att berörda myndigheter har möjligheter att få kännedom om sådan. Det kan vara värdefullt med såväl konkret information om pågående regelbrott som med mer övergripande uppgifter som kan användas vid exempelvis riskbedömningar och urval av framtida kontrollobjekt.

5.1.1 Myndigheternas existerande tipsfunktioner

De flesta samverkande myndigheter har idag någon form av funktion för att kunna ta emot tips rörande oegentligheter av olika slag. I de frågor vi ställde till de respektive myndigheterna bad vi dem beskriva de funktioner som finns och ge sin syn på huruvida de inkomna tipsen skulle bli fler och/eller bättre om det fanns en myndighetsgemensam tipsingång.

Polismyndigheten anger att man har en etablerad funktion för att kunna ta emot och bearbeta inkomna tips. Vidare bedömer man att myndighetssamverkan inom detta uppdrag skulle kunna få in bättre tips och kunna verka snabbare om det fanns en gemensam tipsingång. Det förutsätter dock, menar Polismyndigheten, att tipset och informationen kan delas mellan myndigheterna för att kunna skapa ett ärende och göra informationsinhämtning. Polismyndigheten anser också att en förutsättning för effektivitet är etablerandet av ett flöde från tips till underrättelseinformation, vidare till uppbyggnad av ett ärende och slutligen rent operativt arbete. För att uppnå detta bedömer man att myndigheterna behöver kunna föra en dialog om

företag och personer som kan bli föremål för gemensamma kontroller, vilket i sin tur förutsätter att svårigheterna att överföra information kan lösas.

Försäkringskassan har möjlighet att ta emot tips både per telefon och på myndighetens hemsida. Vad gäller den potentiella nyttan av en gemensam tipsingång bedömer man att det är möjligt att tipsen skulle bli fler med en myndighetsgemensam ingång men att det samtidigt inte alls är säkert att de skulle handla om arbetslivskriminalitet. *Försäkringskassan* menar dock att det skulle kunna innebära att myndigheten fick kännedom om fler personer som är involverade i arbetslivskriminalitet och bidragsbrott samtidigt.

Skatteverket uppger att man har en väl fungerande tipshantering sett ur myndighetens eget perspektiv. Man har dock i dagsläget inte möjlighet att dela med sig av inkomna tips till andra myndigheter, varför man bedömer att det skulle vara mycket bra med en gemensam tipsingång.

Arbetsförmedlingen anger att det sedan ett år tillbaka går att lämna tips om misstänkt bidragsfusk på myndighetens hemsida.

Det är också möjligt att lämna tips till *Arbetsmiljöverket* medelst myndighetens hemsida eller svarstjänst via telefon. När ett tips kommit in hanteras det av en särskild tipsfunktion och leder antingen till myndighetsgemensamma insatser, egna insatser eller inga insatser alls. Myndigheten bedömer att en gemensam tipsingång sannolikt skulle kunna ge fler tips men att det är omöjligt att bedöma ifall dess karaktär och kvalitet skulle skilja sig åt jämfört med idag. *Arbetsmiljöverket* uppger att de redan idag får signaler om att de som lämnar tips kan uppfatta det som otydligt vilken myndighet som det är bäst att vända sig till, vilket man anser tala för en gemensam ingång av något slag. Samtidigt konstaterar man att svårigheterna kring informationsöverföring även här är ett hinder, och tar som exempel faktumet att *Skatteverket* (som konstaterats ovan) inte lämnar vidare någon information ur sina inkomna tips. *Arbetsmiljöverket* bedömer regeländringar som en förutsättning för att en gemensam tipsingång ska kunna fungera tillsammans med ett lagstadgat mandat hos den myndighet som fungerar som värd för funktionen att motta, lagra och sprida informationen vidare.

Migrationsverket uppger att man inte har någon funktion för att ta emot tips rörande misstänkt arbetslivskriminalitet. Däremot tar myndigheten emot tips utifrån andra bevekelsegrunder, och dessa

hanteras olika beroende på vem tipset når. Man framhåller vidare att en gemensam tipsingång innebär att myndigheterna måste vara beredda på att tips som lämnas inte enbart kommer härröra till fusk i arbetslivet. För Migrationsverkets del kan tipsen handla om till exempel skenäktenskap, upphörd bosättning, identitet, människohandel, skenanställningar och liknande. Detta innebär, menar Migrationsverket, att mängden tips kan bli omfattande och svårhanterbar vilket medför ett behov av tillräckligt med resurser hos myndigheterna för att hantera detta. Migrationsverket konstaterar att man i dagsläget inte har en organisation för att kunna hantera mängden tips som skulle komma in via en sådan webbplats. Migrationsverket väljer även att lyfta fram ett alternativ till en gemensam tipsingång. Detta består i att myndigheterna istället etablerar en gemensam plattform på webben för att enklare kunna dela med sig av de tips som inkommit separat till de respektive myndigheterna. Där skulle den myndighet som får del av ett tips avgöra vilka andra som skulle vara betjänta av informationen och skicka den vidare. Detta skulle dock, enligt Migrationsverket, fortfarande innebära ett behov av att göra relevanta sekretessprövningar.

Jämställdhetsmyndigheten kan inte ta emot tips då myndigheten inte arbetar med individbaserade uppgifter. Myndigheten har en stödtelefon för yrkesverksamma som kommit i kontakt med människohandel, och från denna kan man hänvisa till rätt person på rätt myndighet för att den som ringer ska kunna lämna tips där.

5.1.2 Delning av information som inkommit via tips

Möjligheten att lämna vidare tips som inkommit till myndigheterna tas upp inom ramen för det underlag om informationsöverföringar vi fått in från de samverkande myndigheterna. Flera av de behov av överföringar som myndigheterna identifierat rör just detta, och innebär alltså att de utifrån nuvarande reglering inte anser sig ha möjlighet att lämna vidare tips. I tabellen finns exempel ur det material som legat till grund för den bearbetade sammanställningen ovan.

Tabell 5.1 Exempel på identifierade behov av informationsöverföring som rör inkomna tips

Initierande myndighet listas i fet stil

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er
Samverkande myndigheter	Att Arbetsförmedlingen fått tips om att en sökande arbetar svart hos ett företag	Arbetsförmedlingen
Samverkande myndigheter, främst Skatteverket	Innehåll i arbetstagares anmälan om missförhållanden, kan vara skattefusk men även annat	Arbetsmiljöverket
Polismyndigheten	Tips om företag som Skatteverket fått in	Skatteverket
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten	Inkomna tips gällande t.ex. svart arbetskraft, utländsk arbetskraft och arbetskraft som saknar tillstånd	Skatteverket

Myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020.

Det finns anledning att anta att det är fler av de identifierade behoven av informationsöverföring som skulle kunna ha sin utgångspunkt i ett inkommet tips. På flera punkter formulerar myndigheterna behov av att kunna föra över information som någon myndighet har utan att vidare specificera hur den kommit till dess kännedom. Det är heller troligen inte alltid självklart var gränsen går mellan ett inkommet tips och en uppgift som kommit myndigheten till kännedom inom ramen för sin ordinarie verksamhet. Gränsdragningen behöver, åtminstone för dessa syften, heller inte utredas vidare. Den huvudsakliga poängen är att de samverkande myndigheterna idag inte anser sig kunna lämna vidare tips rörande bland annat de saker som listas ovan. Redan där framstår det som tydligt att möjligheterna att vidarebefordra tips anses begränsade på ett antal viktiga områden.

5.1.3 Fair Play Bygg – ett privaträttsligt exempel

Ovan finns en redogörelse för hur myndigheterna idag arbetar med emottagande av tips och hur de ser på en potentiell myndighetsgemensam tipsingång. Men det är också möjligt att agera utanför den offentlighetsrättsliga sfären. Här har vi valt att lyfta fram ett exempel på detta, Fair Play Bygg, för att visa på hur efterfrågande och hantering av tips kan se ut idag och möjligen också hur det praktiskt skulle

kunna gå till i en offentlig version i framtiden. Exemplet bör givetvis ses i ljuset av att man just har annorlunda juridiska förutsättningar än vad myndigheter har, men är ändå intressant ur ett verksamhetsmässigt perspektiv.

Fair Play Bygg är ett projekt som drivs och till lika delar ägs av Stockholms Byggmästareförening och Byggnads Stockholm-Gotland. Man är emellertid fristående i sitt arbete, till den grad att huvudmännen inte har tillgång till den information som hanteras inom ramen för projektet. Fair Play Bygg syftar till att ta emot information om misstänkt brottslig verksamhet i byggbranschen, och att föra den vidare till den myndighet som har behov av den. Tips lämnas via formulär på projektets hemsida, där det även listas vilka typer av brottslig aktivitet man tar emot tips om. Dessa inkluderar bland annat fusk med arbetsgivaravgifter, mutor, utpressning, skattefusk, bedrägerier och ifall personer arbetar utan arbetstillstånd. Även allvarligare arbetsmiljöbrott ingår i det man uttryckligen eftersöker information kring. Fair Play Bygg behandlar och bearbetar informationen i syfte att säkerställa att tipsen når rätt myndighet och för att om möjligt stärka brottsmisstankarna. Man kan också göra sammanställningar för att underlätta myndigheternas arbete och komplettera den inkomna informationen med sådan som kommit från andra uppgiftslämnare eller öppna källor. Tipsare kan vara anonyma men Fair Play Bygg ser gärna att de ges möjlighet att ta del av kontaktuppgifter i syfte att kunna fördjupa och komplettera den lämnade informationen.⁴⁷

Fair Play Bygg kommunicerar till potentiella tipslämnare via hemsidan att de uppgifter man mottar eller samlar in aldrig kan utgöra allmän handling, samt att man inte kommer att lämna ut information annat än om man är skyldig att göra det enligt lag (exempelvis till polis eller åklagare).⁴⁸

Under 2019, som var det fjärde verksamhetsåret, fick Fair Play Bygg in 361 tips och lämnade utifrån dessa över 241 bearbetade ärenden till Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten.⁴⁹

⁴⁷ Fair Play Bygg, Om Fair Play Bygg, 2020

⁴⁸ Fair Play Bygg, Sekretess, 2020

⁴⁹ Fair Play Bygg, Årsrapport 2019, s. 4

5.2 Överväganden kring myndighetsgemensam tipsingång

Som illustrerats ovan finns det olika sätt att organisera möjligheten för allmänheten att lämna upplysningar om möjliga pågående oegentligheter både inom och utanför myndighetssfären. Här redovisar vi de aspekter av frågan som vi anser behöver belysas särskilt och resonerar kring vilka förutsättningar som borde vara uppfyllda för att en myndighetsgemensam tipsingång skulle kunna fungera effektivt.

5.2.1 Utgångspunkter och antaganden

Myndigheterna bedömer generellt att förekomsten av en myndighetsgemensam tipsingång vore bra, men samtidigt att det finns ett antal saker som behöver lösas för att en sådan ska kunna fungera. Det framgår också av det inkomna underlaget kring informationsöverföringar att myndigheterna inte anser sig kunna lämna vidare inkomna tips kring (bland annat) ett antal i vår mening centrala aspekter av arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det är enkelt att dela bedömningen att en väl fungerande myndighetsgemensam tipsingång som bidrar med information som annars inte framkommit vore bra. Utmaningen blir att bedöma sannolikheten för att detta scenario inträffar och värdet av detsamma i relation till de troliga utmaningar som skulle behöva hanteras på vägen dit. Dessutom behöver det övervägas huruvida en tipsingång, även en sådan som fungerar optimalt, vore effektiv i relation till andra tänkbara åtgärder. För att ta oss an denna fråga har vi gjort vissa grundläggande antaganden kring vad som rimligen borde vara en hypotetisk tipsingångs egenskaper.

En grundläggande fråga rör gränssnittet gentemot användaren, det vill säga hur tipsen rent praktiskt lämnas. Vi utgår här från antagandet att det enda som kommer att vara aktuellt är att informationen lämnas elektroniskt via någon form av hemsida, mobilapplikation och/eller motsvarande. Vidare antar vi att det är den nuvarande konstellationen av samverkande myndigheter som, var för sig, är de huvudsakliga slutmottagarna av informationen. Detta oavsett om någon annan organisatorisk enhet av något slag hanterar informationen i ett tidigt skede, eller om de respektive myndigheterna har möjlighet att vidarebefordra informationen till exempelvis

myndighetssamverkan under planerandet av en kontroll. Vi antar också att vem som helst ur allmänheten ska kunna lämna tips och att det ska kunna ske anonymt. Det senare torde vara en absolut förutsättning för att personer i vissa situationer, med viss kännedom om oegentligheter, ska våga ge sig tillkänna.

5.2.2 Gränsdragning avseende tipsens innehåll

En myndighetsgemensam tipsingång rörande arbetslivskriminalitet skulle rimligen ha som syfte att stärka myndigheternas kännedom om pågående och förekommande arbetslivskriminalitet, med ambitionen att de ska kunna agera i enlighet med de av sina respektive ansvarsområden som korrelerar med oegentligheter på arbetsmarknaden. Att en tipsingång därmed skulle finnas till i syfte att motverka arbetslivskriminalitet skulle dock sannolikt inte hindra allmänheten från att även bidra med information som helt eller delvis rör annat. Detta skulle generera ett behov av att på något sätt styra vilken information som huvudsakligen kommer in till tipsingången. Detta kan till del säkerligen göras genom att man med kommunikationsinsatser ”ramar in” tjänsten i relation till de användare som kommer i kontakt med den. Det kan handla såväl om var och hur tjänsten marknadsförs som hur själva funktionaliteten i tjänsten byggs. I det sistnämnda fallet torde den huvudsakliga utmaningen bli att se till att det i så hög utsträckning som möjligt inkommer relevanta tips om arbetslivskriminalitet utan att användaren upplever vägen fram till tipslämningen som alltför snårig eller att relevanta tips rörande andra oegentligheter helt tappas bort.

Det är, bedömer vi, troligt att man inte helt kommer att kunna styra informationsflödena så att enbart relevanta tips rörande arbetslivskriminalitet inkommer. Det bör då konstateras att en bredd i de inkomna tipsen inte är något per definition negativt. Hur väl myndigheterna kan hantera att tips om många olika saker lämnas via tipsingången kommer att vara ett resultat av hur de organiserar såväl själva tjänsten som sitt eget arbete med mottagandet. I det fall funktionen som sådan organiseras utifrån perspektivet att respektive myndighet endast har beredskap att (tillräckligt skyndsamt) agera utifrån tips om arbetslivskriminalitet i snäv mening finns självklart också en risk att tips som faller utanför denna ram inte hanteras på ett

tillräckligt bra sätt. Om man däremot som myndighet har en strukturerad tipshantering på plats, där tips exempelvis enkelt och effektivt kan sorteras in i olika kanaler och komma olika delar av verksamheten till del, blir förutsättningarna väsentligt bättre. Som konstaterats ovan skiljer sig myndigheternas förutsättningar åt i denna del. Vissa beskriver att man har ett väl upparbetat system som är bredare än att enbart hantera arbetslivskriminalitet medan andra konstaterar att det snarare är en utmaning att höja förmågan att ta emot och behandla tips överhuvudtaget.

5.2.3 Mottagare av informationen

En i vår mening central fråga är vilken aktör som initialt är mottagare av informationen. Givet de konstaterade svårigheterna för myndigheter att dela information med varandra (som förvisso inte gäller alla myndigheter på samma sätt, men ändå sammantaget får ses som en betydande faktor) är det av stor betydelse hur tipsmottagandet organiseras i formell mening. Detta är också kopplat till huruvida personen som lämnar tipset som en del av användargränssnittet behöver fatta ett beslut kring vilken myndighet hen vill vända sig till eller ej. Om vi förutsätter att det ibland kan vara svårt som potentiell tipslämnare att veta vilken myndighet man ska vända sig till, vilket förefaller rimligt, vore en framgångsfaktor för en myndighetsgemensam ingång att man som användare skulle slippa ta ställning till detta. Det skulle också vara det som huvudsakligen skiljde den gemensamma tipsingången från myndigheternas egna motsvarande tjänster. Det är däremot inte säkert att det skulle främja effektiviteten i en situation då en myndighet som tar emot ett tips som egentligen bäst hade hanterats av en annan myndighet inte anser sig ha möjlighet att lämna ifrån sig tipset. Huvudsakligen ser vi två tänkbara vägar för att organisera det initiala mottagandet av tips i en myndighetsgemensam funktion: att tipsen kommer till myndigheterna direkt från tjänsten respektive att någon form av mellanhand hanterar informationen och ser till att den kommer rätt.

Tips inkommer till myndighet direkt från tipsingången

Det ena alternativet är att tipsingången knyts direkt till ett mottagande av informationen hos respektive myndighet. Denna lösning innebär en enkel struktur där själva tipsingången utgör ett användargränssnitt och ett samlat koncept som kan marknadsföras, men där varje myndighet fortfarande självständigt tar emot information. En viktig utmaning i en struktur av detta slag är att lotsa användaren rätt, så att tipset kommer fram till den myndighet som har nytta av informationen och eventuellt kan använda sig av den för att vidta åtgärder. Troligen kan detta i betydande utsträckning åstadkommas genom att användaren ställs inför ett antal val rörande tipsets innehåll och syfte innan själva överlämnandet av informationen sker. Under de senare momenten skulle det då framgå vilken myndighet personen är på väg att vända sig till, bland annat för att ge möjlighet att ändra sig. Det är emellertid rimligt att anta att den allmänna kännedomen om respektive myndighets ansvarsområde inte är hög nog för att garantera att det aldrig blir fel, även om användaren får hjälp att lotsas rätt.

Detta alternativ förutsätter en teknisk lösning där informationen, efter att den gemensamma tjänsten använts som ingång, kan flöda direkt från tipslämnare till myndighet. Mottagande inom ramen för själva tjänsten, om så bara för vidarebefordrande, skulle innebära att en annan organisation av något slag innehaft informationen. Detta behöver inte vara negativt men ställer särskilda frågor.

Att information går direkt till de berörda myndigheterna bedömer vi som den enklare av de två huvudsakligt tänkbara lösningarna. De risker som är förknippade med att information kan hamna fel bör dock inte underskattas. Det är rentav tänkbart att en myndighetsgemensam tipsingång i denna tappning skulle kunna ha en negativ inverkan på tydligheten i relationen mellan tipslämnare och myndigheter totalt sett.

Tips hanteras initialt av särskild organisation

Det andra huvudsakliga sättet att organisera mottagandet av tips är att någon form av bearbetning och sortering sker inom ramen för tjänsten. Detta skulle innebära att tipset stannade hos själva tipsingången under kortare eller längre tid, och skulle således också

behöva hanteras av någon form av bakomliggande organisation – högst troligt samma som ansvarade för att administrera och driva tjänsten. Denna organisation blir då vad vi kallar för tipsmottagaren. Det skulle självklart fortfarande kunna bli fråga om att användaren lotsas för att tipset ska hamna rätt, men då handlar det huvudsakligen om en intern sorteringsfunktion och förenklad hantering hos den ansvariga organisationen. En lösning av detta slag kan ta flera olika former, där skillnaderna framförallt kan uttryckas enligt två variabler: vilken grad av värdering och behandling som görs av tipsen innan de skickas vidare till myndigheterna, respektive vilken typ av organisation som ansvarar för att driva tjänsten och agera initial mottagare av tipsen.

Det skulle ur tipsmottagarens perspektiv troligen gå att göra en relativt summarisk bedömning av vad tipsen avser, särskilt i det fall användaren lotsats (huvudsakligen) rätt via själva tjänsten. Då skulle metodiken i stora drag kunna utgå från att ta bort uppenbara fel från det informationsflöde som riktas mot en viss myndighet. En annan möjlighet är att tipsmottagaren i högre utsträckning går igenom och värderar innehållet i de inkomna tipsen och gör en bedömning kring vilken eller vilka myndighet/-er som är i behov av informationen. Även om man agerar inom en privaträttslig sfär och därför inte kan jämföras med myndigheter i juridiskt hänseende så är Fair Play Bygg ett bra exempel på hur en sådan hantering skulle kunna gå till rent praktiskt.

En central fråga är givetvis vilken organisation som fungerar som tipsmottagare. Det är rimligt att anta att det är samma organisation som administrerar och driver tjänsten, men detta kan ju flera olika organisationer göra. Det saknas skäl för att uppgiften skulle läggas på någon annan typ av organisation än en myndighet. Då återstår en befintlig myndighet eller en för ändamålet tillskapad sådan som alternativ. Oavsett behöver den ansvariga myndigheten ha mycket stora möjligheter att hantera inkommen information och vidarebefordra densamma. Just faktumet att detta är en speciell uppgift som ställer krav på särskilda befogenheter talar för att en ny myndighet i så fall vore att föredra, men denna fråga skulle behöva utredas vidare om det blir aktuellt.

5.2.4 Omsättande av tips till reaktion från myndighet

När ett tips lämnas och slutligen hamnar hos den myndighet som har behov av informationen är det viktigt de eventuella åtgärder myndigheten finner lämpliga kan vidtas inom rimlig tid. Detta ställer krav på att hela processen inte är för tidsödande, och att eventuella värderingar som görs i samband med tipsmottagandet kan ske skyndsamt. Det blir fråga om att göra ett avvägande mellan snabbhet i processen å ena sidan, och andelen tips som bedöms och hamnar rätt (och de resurser som krävs för att säkerställa det) å andra sidan. Under antagandet att en väl marknadsförd gemensam tipsingång skulle öka antalet tips som kommer in totalt sett ställer detta också myndigheterna inför vissa utmaningar. De behöver ha en fungerande och effektiv hantering tillsammans med en beredskap för högre volymer. Detta både till följd av att antalet för myndigheten relevanta tips kan bli fler och som konsekvens av att det åtminstone i någon utsträckning sannolikt inkommer fler sådana som inte är relevanta. Det kan vara problematiskt om en gemensam tipsingång skapas, marknadsförs och genererar fler tips utan att dessa uppfattas skapa motsvarande ökning av aktivitet från myndigheternas sida.

5.3 Slutsatser kring myndighetsgemensam tipsingång

Inom ramen för nuvarande regelverk och regeltillämpning avseende möjligheten att lämna vidare inkomna tips till andra myndigheter skulle uppbyggnaden av en gemensam statlig tipsingång inte vara tillräckligt effektivt i relation till andra tänkbara sätt att stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet. Frågan bör omvärderas om och när regelverken förändras och/eller tillämpas annorlunda.

Att kunna komma i kontakt med flera olika myndigheter via en gemensam tipsingång bedömer vi, och de flesta myndigheter, som något som skulle vara värdefullt för att öka samhällets kännedom om missförhållanden på arbetsplatsen. Det finns flera olika tänkbara varianter på upplägg. Den enklaste för medborgaren som vill lämna tips vore att man lämnar tips på en hemsida utan att behöva ta ställning till vilken myndighet man vill informera. Detta vore även av stort intresse för de myndigheter som är slutmottagare av informationen, förutsatt att de hade såväl praktisk som juridisk möjlighet att gå

igenom samtliga inkomna tips och sortera ut vad som är intressant just för dem. Det framstår dock som oklart ifall det är möjligt. En möjlighet att organisera denna typ av gränssnitt vore att en ny myndighet startades för att ta emot tipsen och sedan distribuera dem till övriga myndigheter. Den nya myndigheten skulle då behöva ges befogenheter att hantera en stor mängd information av olika slag. Det är dock tveksamt om den investering det innebär att starta en ny myndighet motsvarar värdet av en sådan organisation och tjänst.

En annan variant är att den som vill lämna tips redan från början väljer vilken myndighet som ska vara mottagare av tipset – men värdet av detta är oklart då de flesta myndigheter redan har en egen ingång av detta slag. Själva poängen med att ha en gemensam ingång bör, förutom att den möjligen kan bli lättare att marknadsföra, också ligga i att medborgaren inte ska behöva ta ställning till detta.

Det finns idag flera olika sätt att lämna tips kring misstänkt arbetslivskriminalitet. Dessa är såvitt vi kunnat bedöma i stort väl fungerande såtillvida att de på ett tillförlitligt sätt förmedlar relevant information till berörda myndigheter. De funktioner som finns idag har dock det gemensamt att ingen av dem är heltäckande. De kan antingen vara beroende av och begränsade till en viss bransch eller vara direktkanaler in till en viss myndighet. En branschberoende och myndighetsgemensam funktion skulle kunna ha en kommunikativ funktion i den meningen att den skulle kunna höja medvetandegraden om arbetslivskriminalitet som samhällsfenomen. En potentiell risk med en gemensam tipsingång är att den ökade administration och resurser för underhåll som den medför inte skulle motsvara det ytterligare värde som funktionen tillför. Om myndigheterna var för sig, på olika sätt, får in tips som redan idag är tillräckliga för att ge möjligheter att bekämpa arbetslivskriminalitet på ett effektivt sätt vore en gemensam funktions värde begränsat till det rent kommunikativa. Detta ska förstås inte negligeras men det kommunikativa värdet ensamt skulle troligen inte motivera uppbyggnaden av en myndighetsgemensam funktion.

En intressant möjlighet vore att kombinera en eventuell framtida tipsingång med möjligheten att samtidigt komma ut med myndighetsinformation kring exempelvis vad som gäller på arbetsmarknaden eller vad som kan vara tecken på arbetslivskriminalitet.

6 Tjänstekort på arbetsplatsen

6.1 Exempel på nuvarande system med tjänstekort

Under detta avsnitt redogör vi översiktligt för hur systemen för tjänstekort fungerar inom ramen för ID06 i Sverige, HMS-kort i Norge och personkort på byggarbetsplatser i Finland, med sikte på vår bedömning kring ifall ytterligare åtgärder från regeringens sida behövs i nuläget eller ej.

6.1.1 ID06 i Sverige

ID06 är ett system för identifiering på arbetsplatser som lanserades 2006 av branschorganisationen Sveriges Byggindustrier (numera Byggföretagen). Kort efter starten flyttades ansvaret för verksamheten till ett fristående bolag. Syftet utgår från att kunna identifiera de som befinner sig på en arbetsplats och att koppla dessa personer till sin respektive arbetsgivare. Det mest konkreta exemplet på detta är det kort som utfärdas för arbetstagare på en ID06-ansluten arbetsplats. Systemet har idag flera olika användningsområden såsom närvaroregistrering i elektronisk personalliggare, hantering av digitaliserade bevis för genomgångna utbildningar (som i sin tur kan vara förutsättningar för att exempelvis få använda vissa maskiner) och koppling till arbetsplatsens inpasserings- och låsfunktioner. Ägandet av aktiebolaget som driver systemet är idag breddat och inkluderar förutom Byggföretagen även exempelvis Byggherrarna, Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan och flera andra branschorganisationer och liknande inom byggnäringen närstående branscher.⁵⁰

⁵⁰ Underlag från ID06, september 2020

Bolaget bakom ID06 uppger att verksamheten och systemet som sådant ska fungera enligt tre huvudsakliga principer, som uttrycks enligt följande:

- Företag i ID06-systemet ska i realtid uppfylla lagstadgade krav för näringsverksamhet.
- Individer i ID06-systemet ska ha en, och endast en, säkerställd identitet.
- Arbetsgivarsamband mellan företag och individ ska vara säkerställt.⁵¹

Successivt under 2019 och början av 2020 genomfördes en övergång till en ny generation av kort under benämningen ID06 2.0. De nya korten bedöms ha en högre säkerhetsnivå (så kallad LoA2) och utvecklades som en del av en kontinuerlig utveckling av systemet som helhet, där fler tjänster och möjligheter tillkommit vilka underlättas av den nya tekniken.⁵²

Funktion på arbetsplatsen

Det är strikt talat flera olika funktioner som tillsammans utgör ID06-systemet. Ett personligt ID06-kort som är obligatoriskt för alla som vistas på en arbetsplats som är ansluten till systemet är den synligaste delen. För att detta ska fungera krävs emellertid också anpassad läsarutrustning i form av kortterminaler eller mobila funktioner. Dessa används för den fysiska in- och utpasseringen samt för verifikation av kort vid eventuell kontroll. ID06 tillhandahåller också ett system för elektroniska personalliggare som uppfyller de lagkrav som finns sedan 2016. Systemet använder sig också av ett centralt register över spärrade kort och ger möjlighet att använda en databas för yrkesrelaterade utbildningsbevis. Genom en funktion som kallas ID06 Företagskoll kan också vem som helst utifrån sökning på ett organisationsnummer på webben kontrollera huruvida ett företag är anslutet till systemet eller ej. Sammantaget innebär detta att tillämpningen av systemet kan variera något på olika

⁵¹ ID06, Om oss, 2020

⁵² Underlag från ID06, september 2020

arbetsplatser, beroende på vilken verksamhet som bedrivs och vilka funktioner som används i vilken utsträckning.⁵³

För att systemet som helhet ska kunna fungera tillförlitligt är det inte bara av vikt att det fungerar för de som har korten, utan även att inga andra än de personerna får tillträde till arbetsplatsen. Detta är en aspekt som enligt flera källor inte fungerat tillfredsställande under de år som systemet drevs med första generationens kort. Exempelvis gjorde riksdagens skatteutskott under 2019 en utvärdering av personalliggarssystemet där denna fråga berördes av flera parter inom ramen för utvärderingen. Bland annat lyfts fram att det funnits möjlighet att fuska med korten genom att ha flera foton till ett kort eller att på annat sätt låta fler personer än vad det finns kort utfärdade till vistas på arbetsplatsen. Kontrollen av att det verkligen är arbetsgivaren som begär att få kortet uppges inte fungerat tillfredsställande och en person har kunnat ha flera kort på ett sätt som inte varit tillåtet.⁵⁴

De intervjuade aktörerna tycks emellertid eniga i att förekomsten av systemet som sådant är i grunden positivt och ha höga förväntningar på att andra generationens kort kommer att fungera bättre och vara säkrare.⁵⁵

Krav för att kunna få ID06-kort

En viktig del i att uppnå den säkerhetsnivå som är systemets ambition är att det går att säkerställa att de personer som befinner sig på arbetsplatsen är de som de utger sig för att vara. Att falska identiteter kunnat utgöra grund för utfärdande av ID06-kort uppges också i riksdagens skatteutskotts utvärdering.⁵⁶

För att verifiera identiteten hos de personer som får ID06-kort utfärdade, och för att säkerställa att de har rätt att arbeta här, ställs ett antal krav på dokumentation som ska bifogas ansökan om kort. Individen behöver även validera sin identitet, antingen genom elektronisk legitimation eller genom att fysiskt medföra sitt pass för kontroll av säkerhetsdetaljerna i det. Huvudlinjen är att ID06-kort

⁵³ ID06, Tjänster, 2020

⁵⁴ Riksdagen, skatteutskottet, En utvärdering av personalliggarssystemet, 2019, ex s. 154, 156, 166

⁵⁵ Riksdagen, skatteutskottet, En utvärdering av personalliggarssystemet, 2019, ex s. 156, 161

⁵⁶ Riksdagen, skatteutskottet, En utvärdering av personalliggarssystemet, 2019, s. 154

kan utfärdas till de som har rätt att arbeta i Sverige, varför reglerna om utfärdande av kort överensstämmer med de som gäller för arbete i samhället generellt. De är delvis olika formulerade beroende på vilken nationalitet personen har och i vilket land arbetsgivaren är registrerad. För EU/EES-medborgare anställda i svenska företag gäller som huvudregel att personen ska ha svenskt person- eller samordningsnummer för att få ett ID06-kort utfärdat. Då kan ett kort utfärdas för en maximal period om fem år. Om inte ett sådant finns kan kort utfärdas för maximalt sex månader. Vissa undantag kan göras för personer från Finland, Norge och Danmark. För EU/EES-medborgare som utstationeras från ett utländskt företag som är registrerat inom EU/EES kan kort utfärdas för maximalt 24 månader om personen har svenskt samordningsnummer respektive sex månader under en tolv månadersperiod om sådant saknas. För dessa ansökningar ställs krav på ett så kallat A1-intyg som visar att personen är socialförsäkrad i hemlandet. Kort utfärdas inte för längre tid än intygets giltighetstid. Undantag från krav på A1-intyg görs för personer vars arbetsgivare uppger att de är socialförsäkrade i Sverige. Då ska dokument som styrker detta bifogas. Tredjelandsmedborgare, personer med medborgarskap i länder utanför EU/EES, som är anställda i ett svenskt företag och har ett uppehålls- och arbetstillstånd utfärdat av Migrationsverket i Sverige kan också få ID06-kort förutsatt att relevant dokumentation bifogas. Giltighetstiden sätts då till densamma som arbets- eller uppehållstillståndet såvida det finns samordningsnummer, annars är maxtiden sex månader. Kortets giltighetstid kan också förlängas under tiden en ansökan om förlängt arbets- och uppehållstillstånd behandlas. Personer som är undantagna krav på arbetstillstånd i Sverige, exempelvis tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i andra EU-länder, kan också få ID06-kort. Giltighetstiden beror på vilken grund för undantag från krav på arbetstillstånd som gäller. Tredjelandsmedborgare som är anställda i utländska företag med säte inom EU/EES kan få ID06-kort under förutsättning att man har EU-uppehållstillståndskort med rätt att arbeta alternativt svenskt uppehållstillstånd. Kravet på bifogat A1-intyg gäller också denna grupp, och intyget ska då vara utfärdat av det land tredjelandsmedborgaren utstationeras ifrån. För att intyga att dessa förutsättningar är uppfyllda för de respektive olika grupperna som listas ovan finns relativt detaljerade instruktioner för vilka dokument som ska bifogas en ansökan respektive

vilken typ av dokument som inte kommer att accepteras. Även företag som vill ansluta sig till systemet kontrolleras. Bland annat sker kontroller av att bolaget betalar skatt på en nivå som på en övergripande nivå förefaller rimligt i förhållande till hur många ID06-kort man fått utfärdade. Eftersom det endast finns möjlighet att kontrollera den summa som redovisats till Skatteverket går det i dagsläget inte att göra kontrollen mer finmaskig än så. I övrigt kontrolleras också företagen avseende flera olika parametrar som kan ha bäring på dess status, exempelvis mot arbetsgivarregistret, momsregistret och företagsregistret och avseende betalda arbetsgivaravgifter, skatteform (F-skatt eller A-skatt), obetalda skatter och skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten.⁵⁷

6.1.2 HMS-kort i Norge

I Norge ska alla som arbetar i anslutning till en arbetsplats i bygg- och anläggningsbranschen eller renhållningsbranschen bära ett så kallat HMS-kort. Att alla som utför arbete på sådana arbetsplatser har ett kort är arbetsgivarens ansvar och tillsyn av systemet utförs av det offentliga. Reglerna omfattar alla, såväl norska som utländska, företag som utför arbete på de aktuella platserna. Syftet med HMS-kortet är att visa den anställdes identitet och vem som är dennes arbetsgivare även i de fall det handlar om kortvariga uppdrag eller enskilda firmor. Tillsyn över systemet utövas av Arbeidstilsynet (motsvarande Arbetsmiljöverket) och Petroleumstilsynet, vilka liksom Skatteetaten (motsvarande Skatteverket) och polisen har rätt att kräva att få se anställdas kort vid exempelvis en inspektion. Dessa fyra myndigheter har också möjlighet att dra in kort ifall giltighetstiden löpt ut, anställningen eller verksamheten upphört eller om kortet eller dess användning av andra skäl är ogiltigt.⁵⁸

När en anställd befinner sig på arbetsplatsen ska HMS-kortet bäras synligt, och på begäran visas upp för de myndigheter som har rätt att begära uppvisande av kort samt för byggherre eller dess representant, koordinator för säkerhet, hälsa och arbetsmiljö (en funktion som regleras i norska arbetsmiljölagen), skyddsombud eller regionalt skyddsombud.⁵⁹

⁵⁷ Underlag från ID06, september 2020

⁵⁸ Arbeidstilsynet (hmskort.no), Veiledning, 2020

⁵⁹ Arbeidstilsynet, HMS-kort i bygg og anleg, 2020

Det är också möjligt att kontrollera ett korts giltighet via en sökning på kortsystemets hemsida. För att styrka sin identitet behöver en potentiell HMS-kortinnehavare kunna uppvisa för systemet godkänd legitimation såsom exempelvis pass, nationella ID-kort från EU/EES, norska eller nordiska körkort och intyg om uppehållstillstånd. Om sådan legitimation inte kan uppvisas ges en möjlighet att istället lösa frågan genom direktkontakt med ansvariga för systemet.⁶⁰

Myndigheterna har vidare ställt krav på vilka register såväl arbetsgivare som arbetstagare ska vara registrerade i för att HMS-kort ska kunna utställas. Exempelvis ska företag, både norska och utländska, ha ett registrerat organisationsnummer i landet för att få verka där. Arbetsgivare med relevant typ av verksamhet som når över en viss omsättning behöver också vara registrerade för betalning av mervärdesskatt. Arbetstagare behöver ha registrerat motsvarande person- eller samordningsnummer. Anställda i norska verksamheter är vanligtvis registrerade som sådana i det så kallade Aa-registret, som administreras av myndigheten NAV (står för Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning). I detta register upptas de personer som norska företag anställer och betalar arbetsgivaravgifter för, tillsammans med vissa andra anknutna personer såsom aktieägare. Det utgör en omfattande sammanställning av anställningsförhållandena i landet och kan som sådan också fungera som en grund för att kunna verifiera uppgifterna om anställning på HMS-kortet.⁶¹

När norska uppdragsgivare anlitar utländska utförare behöver dessa tillsammans med deras anställda registreras i ett särskilt register, något som är en förutsättning för utfärdande av HMS-kort i förekommande fall. För arbetsgivare i renhållningsbranschen krävs också registrering som godkänd utförare av den typen av verksamhet. För de anställda inom renhållningsbranschen görs också en kontroll av att utländska arbetstagare har rätt att arbeta i Norge. Det finns slutligen också register för bemanningsföretag som krav ställs på om det är tillämpligt, och särskilda rutiner för exempelvis styrelseledamöter och andra som inte har ett renodlat anställningsförhållande i relation till arbetsgivaren men ändå behöver vara på plats.⁶²

⁶⁰ Arbeidstilsynet (hmskort.no), Veiledning, 2020

⁶¹ NAV (Norge), Aa-registeret, 2020

⁶² Arbeidstilsynet (hmskort.no), Veiledning, 2020

6.1.3 Personkort i Finland

Finsk lagstiftning anger att alla individer som arbetar på byggarbetsplatser i landet ska kunna uppvisa ett så kallat personkort, Valtti Card, med fotografi, skattenummer och detaljer knutna till individen. Det finns ett etablerat samarbete mellan företaget ID06 i Sverige och dess finska motsvarighet avseende teknikplattform, kort och andra produkter. Under 2021 avser man i Finland övergå till samma tekniska plattform som nyligen införts i Sverige vad gäller bland annat anslutning av företag och själva tekniken bakom korten. Alla medborgare i Finland har ett utfärdat skattenummer och personnummer från den finska folkbokföringen. Detta är en förutsättning för att kunna få ett personkort utfärdat, varför utländska medborgare via ett fysiskt besök på den finska skattemyndigheten där identifikation uppvisas kan få personnummer och skattenummer utfärdat. Om informationen är korrekt kan arbetsgivaren sedan beställa ett kort för individen. Personkortet används för inpassering på en byggarbetsplats och ger byggherren eller generalentreprenören överblick över vilka som vistas där.⁶³

Det är ett gemensamt ansvar för byggherren och den huvudsakliga genomföraren av ett byggprojekt att se till att samtliga som arbetar på en byggarbetsplats har ett personkort i enlighet med vad som föreskrivs i den finska arbetarskyddslagen. I tillägg till detta är samtliga arbetsgivare, vanligtvis underentreprenörer av olika slag, som är verksamma på arbetsplatsen ansvariga avseende sina egna och deras avtalspartners arbetstagare. Personkortet, som ska ha foto, ska förutom personens namn innehålla arbetsgivarens namn (i detta fall avses det företag som betalar ut den anställdes lön) och personens skattenummer. Det finns undantag från kravet att ha personkort på en byggarbetsplats avseende exempelvis personer som tillfälligt transporterar dit varor eller om en privatperson agerar byggherre för en byggnation som utförs för eget bruk.⁶⁴

Det angivna skattenumret ska återfinnas i det offentliga register som förs av den finska skattemyndigheten. På byggarbetsplatsen ska det också finnas en personförteckning och information över de företag som arbetar på byggarbetsplatsen.⁶⁵

⁶³ Underlag från ID06, oktober 2020

⁶⁴ Arbetarskyddsförvaltningen, Personkort och skattenummer, 2020

⁶⁵ Arbetarskyddsförvaltningen, Byggbranschen, 2020

Den finska arbetarskyddsmyndigheten ansvarar för att utöva tillsyn av regelverket.⁶⁶

På samma sätt som i Sverige kontrolleras rätten att arbeta i Finland innan kort kan utfärdas. Det är data som rör individen som utgör den huvudsakliga datakällan vid kontroller inför utfärdande av kort. Efter att information om individen fyllts i verifieras detta via API mot Skatteverket i Finland för att säkerställa att informationen är korrekt. Man kontrollerar skattenummer mot namnet. Företag, som vill kunna ansöka om kort för sina anställda, kontrolleras via en motsvarighet till UC i Sverige avseende bolagsnamn, organisationsnummer och branschtillhörighet. Firmatecknare som identifieras med elektroniskt ID eller pass kontrolleras på samma sätt som sker hos ID06. Inbetalda skatter kontrolleras också med det finska skatteverket. Enligt uppgift från ID06 är de svenska och finska systemen snarlika såtillvida att man delar teknisk plattform, använder sig av samma teknik för korten och identifierar personer på samma sätt. Skillnaderna är huvudsakligen två: i det finska systemet kan företaget bakom korten kontrollera informationens äkthet direkt gentemot källan, och i Finland finns arbetsgivarregister att kontrollera mot.⁶⁷

6.1.4 Likheter och skillnader mellan de tre systemen

Det finns väsentliga likheter vad gäller systemens tilltänkta funktion. Mot bakgrund av insikten att det i vissa personalintensiva branscher, i detta fall särskilt byggbranschen, finns en betydande risk för att arbetet utförs av arbetskraft som inte är redovisad har man vid införandet tagit sikte på att hitta sätt att etablera ett tydligt arbetsgivarsamband som kan kontrolleras vid varje givet tillfälle.

En av de tydligaste skillnaderna kan observeras vad gäller just denna kontroll: nämligen vems ansvar det är att utföra den, och i förlängningen man som utgör huvudman för respektive system. I Sverige är systemet sprunget ur och knutet till branschorganisationer och därmed fristående från staten. I såväl Norge som Finland är systemen väsentligt tydligare knutna till det offentliga och myndigheter, och där utför också myndighetspersoner tillsyn. En annan

⁶⁶ Arbetarskyddsförvaltningen, Grå ekonomi och arbetarskydd, 2020

⁶⁷ Underlag från ID06, oktober 2020

skillnad, som kan ha att göra med den ovan, är att det framstår som enklare för de som driver systemen i Norge och Finland att få tillgång till relevant information i syfte att säkerställa identitet och liknande inför utfärdandet av kort.

De kontroller som utförs av identiteter inför utfärdande av kort framstår också som mindre omfattande i Norge i jämförelse med de svenska och finska motsvarigheterna.

6.2 Fler aspekter av tjänstekort i Sverige

I samband med vårt arbete med denna fråga har ett antal andra relevanta aspekter aktualiserats, som inte har direkt att göra med systemen för tjänstekort i sig själva utan snarare med olika kringliggande faktorer. De rör dels behoven av information för att kunna utfärda kort korrekt i en generell mening, dels hanteringen av inkommande A1-intyg som är en av flera källor till sådan information. A1-intyg som inkommer till Sverige från andra EU-länder är viktiga för att kunna utfärda tjänstekort på ett tillförlitligt sätt. Mer om intygen och dess funktion och hantering nedan.

6.2.1 Behov av information för att säkerställa korrekt utfärdade tjänstekort

ID06 menar att man, genom att säkerställa att de företag som ansluts till systemet uppfyller lagstadgade krav för näringsverksamhet och att individer har korrekt identitet, bidrar till att oseriösa företag hålls borta från arbetsplatser och att individer arbetar på korrekta villkor. Eftersom ID06-kort inte ska kunna utfärdas till personer som inte har rätt att arbeta i aktuell bransch i landet finns ett behov av att få in information från myndigheter för att kunna utfärda kort korrekt. Vi har därför ombett ID06 att inkomma med en redogörelse för vilken information man ser som mest prioriterad att få löpande tillgång till, oavsett om det är sådan information som man inte har tillgång till idag eller sådan som man bedömer behöver kunna föras över på ett mer effektivt eller systematiskt sätt. ID06 bedömer att man ser behov av att kunna validera samordningsnummer (kontrollera gentemot Skatteverket att individens uppgivna samordningsnummer är korrekt), kontrollera arbetsgivardeklaration på individnivå

månadsvis avseende organisationsnummer och antal anställda på företaget, kontrollera företags inbetalda skatter och motkontrollera arbetsgivarsamband. Vidare ser man behov av att kunna kontrollera att företag och individer är registrerade i utstationeringsdatabasen hos Arbetsmiljöverket. I relation till information som finns hos Migrationsverket uppger ID06 ett behov av att kunna löpande kontrollera undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd, kontrollera identitet på asylsökande och kontrollera folkbokföring för motkontroll mot Migrationsverket.⁶⁸

Vi har inte värderat de angivna behoven ur andra perspektiv eller närmare undersökt förutsättningarna för att de ska kunna uppfyllas. Det kan emellertid konstateras att det bedömda behovet av information från flera olika myndigheter är relativt omfattande.

ID06 framhåller att man har stöd i sin behandling av uppgifter av de riktlinjer som beskrivs i bolagets integritetspolicy, där det bland annat regleras vilka uppgifter bolaget inhämtar och för vilka ändamål, hur länge de lagras, vilken laglig grund för detta man anser sig ha och vem som är mottagare av uppgifterna. Samtidigt uppges att man också kan hjälpa myndigheter genom olika typer av informationsutbyten, exempelvis med att validera identiteter kopplade till samordningsnummer, bistå med uppgifter om antal ID06-kort (antal anställda) som är kopplade till ett företag och ge tillgång till aggregerade data utifrån bransch och tid.⁶⁹

6.2.2 A1-intyg för att visa socialförsäkringstillhörighet

A1-intyg används inom EU för att styrka vilken medlemsstats socialförsäkringssystem en person ska tillhöra. I våra syften förhåller vi oss här uteslutande till intyg som inkommit från andra EU-länder. Vad gäller utfärdande av tjänstekort används inkommande A1-intyg för att intyga att det inte behöver betalas svenska sociala avgifter för en person från ett annat EU-land som avser arbeta i Sverige. I detta sammanhang handlar det om, som konstaterats ovan, att kräva in och granska intyg på individnivå. Det handlar då rent praktiskt om att ett intyg ska innehas och visas upp av personen. Möjligheterna att säkerställa att hanteringen fungerar tillförlitligt och på ett sätt som

⁶⁸ Underlag från ID06, september 2020

⁶⁹ Underlag från ID06, september 2020

motverkar användandet av falska A1-intyg beror emellertid också på hur systemet fungerar på aggregerad nivå. Olika skärningar av den samlade volymen inkommande A1-intyg kan också utgöra en källa till information som kan vara av värde för olika myndigheter och aktörer.

Intygen är av vikt vid gränsöverskridande arbete och det är Försäkringskassan som är behörig institution i Sverige för att såväl utfärda som att ta emot A1-intyg från andra EU-länder. Medlemsstaterna måste godta ett A1-intyg som utfärdats av en behörig institution i en annan medlemsstat och intygen gäller under den tid de utställts, under förutsättning att den utfärdande institutionen inte ogiltigförklarar eller drar tillbaka dem. Intyget har ett högt bevisvärde och även om en medlemsstat vid misstanke om felaktigheter har möjlighet att kontakta den myndighet som utfärdat ett intyg så kräver omprövning av ett utfärdat intyg extraordinära åtgärder. Intygen spelar roll för svenska myndigheters hantering av exempelvis sociala avgifter och pensioner, och för att kunna utföra sina uppdrag på ett korrekt sätt behöver Skatteverket och Pensionsmyndigheten ha kännedom om en individs försäkringstillhörighet.⁷⁰

Försäkringskassan får idag in en stor mängd A1-intyg från andra EU-länder. En majoritet av intygen inkommer i form av papperskopior. Det saknas i dagsläget formkrav för hur intygen ska vara utformade och en enhetlig standardisering av vilken information de ska innehålla. Detta har bland annat sin grund i att länder använder olika sorters information för att identifiera sina medborgare. Exempel på information som kan anges, i tillägg till individens namn, är födelse datum och födelseort, adresser, tidigare namn och olika former av identifikations- eller personnummer som används i respektive land. Sammantaget innebär detta att Försäkringskassan får in en mycket stor mängd information som är svårt att hantera praktiskt. Faktumet att den idag huvudsakligen inte är elektronisk medför också att informationen inte är sökbar. Handlingarna förvaras i pappersformat hos Försäkringskassan arkiverade efter ankomstdag och utfärdande land, vilket gör att myndigheten har svårt att på ett enkelt sätt ta fram information på begäran såsom exempelvis att besvara frågor om huruvida en viss individ har ett utfärdat A1-intyg eller ej. För en snabb hantering av en sådan fråga krävs i realiteten att

⁷⁰ Inspektionen för socialförsäkringen, Intyg om socialförsäkringstillhörighet och den fria rörligheten inom EU, s. 29

Försäkringskassan också får kännedom om ungefär när intyget borde ha inkommit till myndigheten.

Det är heller inte all information kring A1-intygen som idag når Försäkringskassan. I det myndighetsgemensamma underlaget rörande behov av informationsöverföring har Skatteverket identifierat behov av att kunna informera Försäkringskassan i det fall man upptäcker att ett A1-intyg troligen är falskt, något man alltså inte bedömer som möjligt idag. Myndigheterna konstaterar i underlaget att generalklausulen i OSL skulle kunna bli tillämplig och att prövning då får ske i varje enskilt fall. Det måste då stå klart vilket intresse som ska vägas emot det intresse som sekretessen avser att skydda och varför det har företräde. Av större värde vore emellertid ett regelmässigt utlämnande, på eget initiativ, av alla intyg som misstänks vara falska. För detta bedömer myndigheterna alltså att regelförändringar krävs.

Förändringar av hanteringen av A1-intyg är på väg att genomföras. Ett europeiskt system för digitalt utbyte av socialförsäkringsinformation är under utvecklande. Det går under benämningen Eessi (förkortningen står på svenska för Elektroniskt utbyte av socialförsäkringsuppgifter) och omfattar väsentligt mer information än endast A1-intyg. Syftet är att de olika nationella organen i framtiden ska kunna sköta all kommunikation kring socialförsäkringsärenden över gränserna utifrån en gemensam elektronisk plattform.⁷¹

Från att ha haft ett mestadels pappersbaserat system kommer de nationella försäkringskassorna när Eessi är fullt ut implementerat kunna skicka strukturerade elektroniska handlingar till varandra, enligt gemensamma rutiner, i ärenden som rör tillämplig lagstiftning och förmåner vid sjukdom, arbetsolycka, yrkessjukdom, pensionering, arbetslöshet och familjebildning, i enlighet med EU:s regler om samordning av de sociala trygghetssystemen. Det första utbytet av konkret information skedde i januari 2019 och systemet befinner sig under uppbyggnad såtillvida att alla länder ännu inte anslutit sig. Bland fördelarna med systemet anger EU-kommissionen att det, förutom att skapa en snabbare och mer strukturerad kommunikation, kommer att stärka möjligheten att upptäcka bedrägerier, underlätta framtagandet av statistik och bättre skydda personuppgifter.⁷²

⁷¹ Inspektionen för socialförsäkringen, Intyg om socialförsäkringstillhörighet och den fria rörligheten inom EU, s. 60 f

⁷² Europeiska kommissionen, Digitaliserad samordning av de sociala trygghetssystemen, 2020

6.3 Slutsatser och bedömning kring tjänstekort på arbetsplatsen och A1-intyg

Regeringen bör bevaka utvecklingen hos det system för tjänstekort som vi haft i uppdrag att analysera, ID06, efter den nyligen genomförda uppgraderingen men vi har inte förslag på ytterligare åtgärder i nuläget.

Vi bedömer att identifikationskort som måste bäras på arbetsplatsen kan vara ett effektivt sätt att motverka arbetslivskriminalitet i personalintensiva branscher där det finns hög risk för oegentligheter, så länge regelverken för att kunna få kort utfärdat överensstämmer med de som finns på arbetsmarknaden i stort och det finns fungerande sätt att säkerställa att kort inte utfärdas till personer som inte bör ha rätt till ett sådant. Vi kan konstatera att det system som finns på plats inom bland annat byggbranschen, ID06, varit föremål för viss kritik under tidigare år men har potential att fungera väsentligt bättre efter den nyligen genomförda uppgraderingen av systemet. En tydlig fördel är att systemet tar avstamp i att kort endast ska kunna utfärdas till personer som har rätt att arbeta i Sverige och ger större möjligheter att säkra att rätt personer befinner sig på arbetsplatsen.

I såväl Finland som Norge finns en högre grad av statligt deltagande i de ländernas motsvarande funktioner. En tänkbar åtgärd från regeringens sida vore att initiera en övergång till ett liknande system i Sverige (eller åtminstone ytterligare utreda förutsättningarna för detta). Möjliga beståndsdelar i ett sådant system skulle kunna vara att inspektörer från Arbetsmiljöverket ges befogenhet att kontrollera att de som befinner sig på arbetsplatsen har korrekt utfärdade kort. Det torde också då vara rimligt att man vid bristande regelbundenhet gavs möjlighet att utfärda någon form av sanktion. Den svenska modellen medför att arbetsmiljöinspektioner inte kan grunda sig i lön och arbetsvillkor på samma sätt som exempelvis i länder med lagstadgad minimilön. Samtidigt ser vi en allvarlig förekomst av arbetslivskriminalitet, som i sig kan ha en pådrivande funktion för behovet av ytterligare åtgärder från statens sida. Det är tänkbart att en utveckling av statligt utförda kontroller av att rätt personer finns på plats på vissa arbetsplatser, via kontroll av tjänstekort, skulle kunna vara en rimligt avvägd åtgärd mot denna bakgrund. Den skulle kunna medföra att staten tog en förstärkt roll ur

kontrollhänseende samtidigt som nuvarande ansvarsfördelning avseende att följa upp löner och arbetsförhållanden kunde bibehållas. Samtidigt vore det en omfattande förändring som skulle ta ansevärd tid och stora resurser i anspråk. Det är inte givet att ett statligt drivet system i praktiken skulle fungera bättre än ett som bedrivs under de premisser som råder idag. Det skulle också, åtminstone i någon utsträckning, innebära att det uppstod behov av att skapa ett delvis nytt system. Detta vore olyckligt i ett läge där det nyligen genomförts en förbättring av det system som finns. Överlag kan konstateras att det finns en tydlig poäng i att låta denna förbättring utvecklas och ge effekt innan regeringen överväger ytterligare åtgärder kring användningen av tjänstekort i snävare mening.

Vårt arbete med frågan har dock resulterat i att vi kunnat konstatera att det finns ett behov från ID06, och andra aktörer, att kunna tillgodogöra sig information från myndigheter så effektivt som möjligt. Ökade sådana möjligheter skulle kunna stärka möjligheterna till självsanering och kontroll utifrån exempelvis ett branschperspektiv. Se vidare avsnitt 7.2.

Bedömning: Regeringen bör, när en digital hantering är på plats, uppdraga till berörda myndigheter att göra en översyn av formerna för hantering av inkomna A1-intyg i syfte att informationen ska kunna komma fler parter till godo. I samband med detta kan övervägas förutsättningarna för att berörda myndigheter ska ges möjlighet att delge information om konstaterat falska A1-intyg.

Regeringen bör, mot bakgrund av den förestående digitaliseringen, även överväga att initiera en översyn av systemet med A1-intyg på EU-nivå.

A1-intygen och hanteringen av dem är en annan aspekt som aktualiserats i arbetet med denna fråga. En viktig utgångspunkt vid förståelse av A1-intygens hantering och betydelse är att det huvudsakliga syftet inte är att säkerställa att samtliga som arbetar i Sverige har rätt att göra det på sina aktuella villkor. Istället är det att säkra att korrekta sociala avgifter tas ut avseende varje individ. Att ett giltigt A1-intyg finns för utsända individer i Sverige kan vara en indikation på att allt gått rätt till med anställningen, men ett generellt kontrollsyfte avseende arbetsförhållanden finns inte inbyggt i syftet med intygen.

Därför uppstår värdet i den information som återfinns i intygen främst när den stäms av mot annan information, såväl på individnivå som aggregerat. Ett tydligt hinder för att kunna använda denna information för att motverka arbetslivskriminalitet har hittills varit de betydande svårigheter som är förknippade med hanteringen av stora mängder intyg som inkommer på papper utan standardiserade format. När denna situation förväntas förbättras i samband med den kommande digitaliseringen är det motiverat att ge berörda myndigheter i uppdrag att inventera vilka möjligheter som skapas och vilka processer som skulle kunna etableras på området för att stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet. Inom ramen för denna inventering bör också frågan om hur berörda myndigheter ska kunna delge information om falska A1-intyg behandlas. Anledningen till att vi inte bedömer att Försäkringskassan ensamt ska vara mottagare av uppdraget är att det bör övervägas att även involvera Skatteverket i arbetet. Socialförsäkringssystem och skattesystem är i denna fråga (som i så många andra) sammanlänkade och Skatteverket kan i många fall vara den intressent som huvudsakligen har behov av informationen i intygen, samtidigt som de kan upptäcka falska sådana. I vår mening är det inte heller givet att Försäkringskassan är den myndighet som är mest lämpad att ansvara för alla delar av hanteringen givet hur det svenska systemet är konstruerat.

En elektronisk hantering av inkomna A1-intyg ger större möjlighet till sökbarhet och avstämning, och rent generellt en möjlighet att använda den samlade information som intygen utgör för att säkerställa att personer som finns på svenska arbetsplatser verkligen har rätt att arbeta här. Att berörda samverkande myndigheter får möjlighet att informera Försäkringskassan om konstaterat falska A1-intyg torde likaledes innebära att denna typ av fall upptäcks enklare.

Vi har observerat ett antal problematiska aspekter som kommer ur den hantering av A1-intygen som finns på plats idag, bland annat att avsaknaden av en gemensamt strukturerad information gör intygen svåra att löpande verifiera och hantera. I ljuset av den kommande digitaliseringen kan det därför vara intressant att det genomförs en översyn på EU-nivå kring hur hanteringen eventuellt har förbättrats i EU som helhet.

7 Motverkande av arbetslivskriminalitet bortom myndighetssamverkan

7.1 Nationell samordning och förstärkt kunskapsbas

Området arbetslivskriminalitet omfattar flera olika typer av regelöverträdelser i relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare, varför arbetet mot detsamma involverar flera olika myndigheter och samhällsfunktioner. Dessa arbetar, utifrån sinsemellan delvis olika regelverk och förutsättningar, på olika sätt för att stävja de problem som finns. De aktörer som bedriver arbetslivskriminalitet kan uppvisa hög kunskap om gällande regelverk och har visat sig kunna kombinera regelöverträdelser inom flera områden för att skapa effektiva brottsupplägg. Därför är samordning och erfarenhetsutbyte av central betydelse som grund för samhällets insatser för att stoppa dem.

7.1.1 Nationell delegation mot arbetslivskriminalitet

Bedömning: Regeringen bör inrätta en delegation mot arbetslivskriminalitet. Den bör ledas av en ordförande, stöddas av ett kansli och ha ett inledande mandat om tre år. Arbetsmarknadens parter bör särskilt bjudas in att ha representation i delegationen.

Faktumet att flera olika myndigheter, parter och regelverk berörs av arbetslivskriminalitet kan idag sägas vara en fördel för de arbetslivskriminella då det inte alltid går att samordna insatser i tillräcklig utsträckning för att effektivt bekämpa dem. En nationell delegation skulle kunna vara ett sätt att delvis vända detta till samhällets fördel. Många aktörer innebär samtidigt stora samlade resurser och hög

samlad kompetens, under förutsättning att de kan samverka och utbyta erfarenheter. En delegation utsedd av regeringen ger frågorna en större tyngd och kan bidra till att de aktörer som bidrar till delegationens arbete tar på sig ett eget ansvar att verka kraftfullt. En rekommendation med likartad innebörd har även lagts av de forskare som följt myndighetssamverkan.

Delegationen bör bestå av personer med bred erfarenhet av arbete mot arbetslivskriminalitet inom flera sektorer. Den bör inkludera såväl myndighetserfarenhet som erfarenhet av arbete med och inom arbetsmarknadens parter samt ha ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Delegationen bör ledas av en ordförande vars roll kan liknas vid den som en nationell samordnare har, och bistås av ett kansli med ett antal tjänstemän. Det avgörande argumentet för en delegation, framför exempelvis en nationell samordnare, är att en delegation kan arbeta mest effektivt och samlande i den komplexa organisatoriska situation som råder inom området.

Delegationen bör rapportera till Arbetsmarknadsdepartementet och således vara fristående från myndigheterna. Den kan och bör inte ha någon konkret roll i planering och utförande av insatser i omedelbar mening. Däremot är det givet att de erfarenheter delegationen gör, tillsammans med dess tydliga politiska mandat och förväntat höga kunskap, skulle kunna få en pådrivande och stärkande påverkan på den verksamhet som samtliga aktörer bedriver. En av de framgångsfaktorer som ofta lyfts fram från Norge är att regeringen tog ett tydligt offentligt ägarskap för det gemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, något som exempelvis tagit sig uttryck i att statsministern för kontinuerlig dialog med arbetsmarknadens parter och ansvariga myndigheter. Den här beskrivna delegationen kan i generella termer sägas fylla delvis samma funktion i en svensk kontext. En formaliserad delegation, där regeringen har ägarskapet men där relevanta parter deltar och bidrar, förstärker budskapet att arbetslivskriminalitet inte är acceptabelt samtidigt som det möjliggör konkret arbete och framdrift på ett sätt som saknas idag. Det ramverk som delegationen utgör på nationell bedöms även ge förutsättningar för bättre samarbete och utbyte mellan olika aktörer på regional och lokal nivå. Delegationen skulle också förväntas vara ett stöd till regeringen i frågor om utveckling av tillämpbara regelverk och tillvaratagande av internationella erfarenheter.

En väsentlig del av den analys och det erfarenhetsutbyte som sker idag görs inom ramen för en viss bransch eller sektor inom arbetslivet, alternativt med utgångspunkt i någon eller flera myndigheter. En nationell delegation skulle kunna skapa ett sammanhang där sådant kan ske branschövergripande och oberoende av myndigheters olika ansvarsområden. Den samlade kunskap som förväntas byggas upp kan också användas som en resurs för såväl myndigheter som andra aktörer. Delegationen bör ha i uppdrag att skapa arenor där relevanta aktörer inom olika samhällsområden kan utbyta erfarenheter och skapa direkta kontaktvägar mellan varandra och ansvara för att bistå regeringen med nationella bedömningar kring omfattningen och utvecklingen av arbetslivskriminalitet och effektiviteten i åtgärderna för att stoppa den.

Kostnaden för delegationens arbete antas bestå främst av personalkostnader tillsammans med vissa resor och anordnandet av arrangemang. Detta medför att det är möjligt att inrätta delegationen i flera olika skalor.

Regeringen har tidigare infört möjlighet att fördela statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter för att motverka arbetslivskriminalitet. I den mån sådan finansiering avses användas även i framtiden kan delegationen ha en roll i att fördela och följa upp sådana medel. Det kan även vara aktuellt att avsätta särskilda projektmedel inom ramen för delegationens finansiering för att möjliggöra att andra typer av aktörer skulle kunna vara mottagare. Fördelen med att delegationen fördelar medel på detta sätt vore att olika organisationer skulle kunna genomföra projekt utifrån sina förutsättningar samtidigt som kunskapen som genereras kan tas tillvara inom ett gemensamt ramverk. Förekomsten av projektmedel i någon form skulle ge också delegationen en naturlig ingång i förhållande till medverkande organisationer.

7.2 Stärkta möjligheter till förebyggande arbete och självsanering

Under vårt arbete har fokus legat på möjligheten till informationsöverföring mellan myndigheter. Det finns dock fler aktörer som använder information från myndigheter i syfte att verka för sundare

konkurrens och vars arbete skulle stärkas av att kunna få tillgång till denna på ett mer effektivt sätt. Det rör sig om aktörer som inom sina respektive kontexter verkar för att skapa förutsättningar för kontroller och självsanering genom exempelvis upphandlingsförfaranden som ställer höga krav eller genom att etablera rutiner på arbetsplatsen som gör det svårare att fuska. I detta sammanhang handlar det om uppgifter som redan är tillgängliga och ofta redan används, men som behöver kunna komma åt på ett enklare och mer strukturerat sätt.

En del av den information som ID06 ovan angett att man ser behov av för att säkerställa att tjänstekort utfärdas korrekt är sådan som används idag men som det finns upplevda svårigheter att få tillgång till på ett effektivt sätt. Det finns fler exempel på liknande situationer.

Rättvist byggande är ett initiativ som startades av bostadsbolaget Stockholmshem, och som syftar till att verka för sund konkurrens genom stärkta krav och kontroller i upphandlingar. Rent praktiskt tar det sig uttryck i att man ställer krav inom ramen för upphandlingen som sedan kontrolleras både inledningsvis, via skrivbordskontroller, och genom fysiska kontroller på byggarbetsplatsen under arbetets gång. Kraven går bortom det som är gängse praxis men en faktor som i vår mening framförallt skiljer ut arbetssättet jämfört med andra är att man tar ett aktivt förhållningssätt ifråga om efterlevandet av dem.

För att kunna säkerställa att kraven följs görs kontroller av förhållanden hos huvud- och underentreprenörerna, exempelvis schablonberäkningar av antal utfärdade ID06-kort i förhållande till inbetalade skatter och liknande. Andra exempel på information som behövs är uppgifter från Migrationsverket om huruvida en individ har rätt att arbeta här och information ur Arbetsmiljöverkets utstationeringsregister. När förfrågningar om information från myndigheter görs kan möjligheten till och formerna för utlämnande variera, trots att den efterfrågade informationen är av samma slag. Det kan också finnas praktiska svårigheter för själva utlämnandet.⁷³

⁷³ Uppgift från expert hos Rättvist byggande, september 2020

7.2.1 Förenklad tillgång till myndighetsinformation för auktoriserade aktörer

Bedömning: Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för samlad och regelmässig överföring av offentlig information till auktoriserade aktörer som har behov av den i syfte att verka för sund konkurrens, exempelvis genom att ställa krav i upphandling eller att genomföra kontroller.

Vi bedömer att det skulle vara värdefullt att stärka de praktiska möjligheterna till förebyggande arbete och ökad kontroll från exempelvis upphandlande parter och ser möjligheten att, om det bedöms lämpligt, kunna tillgängliggöra information på ett mer samlat och strukturerat sätt som en intressant väg framåt. Vi har inte haft möjlighet att uppskatta den samlade storleken på behovet av den aktuella sortens information från myndigheter men kan konstatera att det finns fler aktörer som bedriver ett liknande arbete som i exemplet ovan. I vissa situationer kan det också vara värdefullt för myndigheter att kunna få enklare och mer samlad tillgång till information. Det är i delar logiskt att förfrågningar upplevs hanteras olika av myndigheter, givet att varje sådan de facto utgör en enskild begäran om utlämnande. Det finns troligen ett värde i en informationsöverförande funktion av detta slag såvida den kan genomföras på ett effektivt sätt. Detta får utredningen värdera.

En aspekt som blir central för utredningen är att inventera vilka offentliga uppgifter som finns och kan vara till nytta för aktörer som vill agera för att motverka arbetslivskriminalitet. Detta gäller ur såväl offentliga som andra aktörers perspektiv. Det är tänkbart att det också finns information som idag inte är att betrakta som offentlig men som ändå, efter mindre omfattande regeländringar, skulle kunna ingå med liten risk för skada för enskild. Detta bör också utredningen ges i uppdrag att beakta, tillsammans med möjligheten att den typen av information eventuellt kan presenteras i termer av ett ja/nej eller motsvarande, snarare än i form av ett fullständigt överlämnande av all tillgänglig information om exempelvis ett företag.

Ett förenklat tillgängliggörande av information från myndigheter i form av mer regelmässigt och strukturerat utlämnande vore en förändring som i sig kan ha negativ verkan på skyddet av den personliga

integriteten. Detta alltså trots att informationen i sig kan vara att betrakta som offentlig. Därmed förordar vi inte att information av detta slag presenteras i en samlad offentlig databas eller att vem som helst ska få ta del av den. Istället bör utredningen förhålla sig till att tillgång kan ges till aktörer som uppfyller ett auktorisationsförfarande, där krav bland annat ställs på syfte med och rutiner för hantering av informationen. Det bör löpande säkerställas att de mottagande aktörerna uppfyller de ställda kraven.

Det är i vår mening inte heller givet att vi nödvändigtvis talar om *en* central funktion där information lagras och sedan lämnas vidare. En sådan skulle behöva administreras av en myndighet. Det kan vara lämpligare att det skapas en rutin eller ett system som flera myndigheter kan använda för att koppla till flera olika aktörer. Detta är såväl en teknisk som en juridisk fråga och något utredningen bör lägga vikt vid. Oavsett behöver sannolikt en myndighet driva uppbyggnaden av funktionaliteten och dess tillhörande processer, och en myndighet behöver ansvara för auktorisationsförfarandet. Utredningen bör föreslå vilken eller vilka myndigheter det bör handla om.

Om utredningen resulterar i att det blir enklare för aktörer som verkar för sund konkurrens att få tillgång till information i kontrollsyfte kan det förväntas leda till positiva ekonomiska konsekvenser, bland annat i form av ökade skatteintäkter. Dessa kan exempelvis härröra från företag som vunnit upphandlingar där det kunnat ställas krav som kontrollerats bättre än vad som hade gjorts under nuvarande förutsättningar. Det finns anledning att förvänta sig att möjligheterna till förebyggande arbete och självsanering ökar i det fall mer tillgänglig information kan användas för kontroller i samband med exempelvis upphandling. Detta kan förväntas få positiva effekter för samhället som helhet vad gäller möjligheten att begränsa arbetslivskriminaliteten och de kriminellas möjlighet att verka. I en situation där exempelvis upphandlande aktörer har möjlighet att verka begränsande för dessa aktörer på ett tydligare sätt blir det troligen också enklare för brottsbekämpande myndigheter och det allmänna att fokusera på särskilda riskmiljöer. Att det ställs, och på ett effektivt sätt kontrolleras, vissa krav i vissa upphandlingar kan innebära att myndigheter i större utsträckning kan fokusera på miljöer där sådana krav saknas.

En aspekt som utredningen troligen kommer att behöva inventera är förekomsten av olika typer av liknande funktioner, och

huruvida det kan finnas synergieffekter eller gränsdragningsproblem relaterat till dessa. Ett exempel är den föreslagna gemensamma funktionen för statliga utbetalningar som möjligen kommer att börja formeras under den period utredningen verkar. Det finns också troligen ett behov av att ta hänsyn till andra pågående utvecklingsarbeten rörande utbyte och tillgängliggörande av information från och till statliga myndigheter.

8 Konsekvenser av lämnade förslag

8.1 Konsekvenser av förslag angående fortsatt myndighetssamverkan

Förslaget innebär att de myndigheter som hittills deltagit även fortsättningsvis bör styras till arbete mot arbetslivskriminalitet i samverkan, med sikte på etablerandet av en varaktig sådan. Denna bör ske med tydligare utgångspunkt i myndigheternas respektive förutsättningar och uppdrag. Arbetsmiljöverket bör ha som uppgift i instruktion att samordna arbetet inom samverkan. Samordningen bör också stärkas genom etablerandet av ett kansli, med kompetens från flera av myndigheterna, som bland annat kan ansvara för utbildning, gemensamma rutiner och återrapportering. Myndigheterna bör vidare ges förutsättningar och uppdrag att utveckla uppföljningen av arbetet och dess resultat. Uppföljningen bör utformas på ett sätt som kan bidra till att öka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige generellt.

8.1.1 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna förväntas bli små avseende statens och myndigheternas kostnader för samverkan. Förslaget påverkar istället primärt hur samverkan organiseras och vilka förutsättningar den bedrivs under. Den höjning av regeringens ambitioner på området som aviserades i budgetpropositionen för 2021, där de avsatta medlen ökar till 30 miljoner kronor årligen,⁷⁴ kommer sannolikt att vara tillräcklig för att ge myndigheterna utrymme att arbeta utifrån de övergripande utgångspunkter vi föreslår. Fördelningen av medel

⁷⁴ Proposition 2020/21:1, Budgetpropositionen för 2021

mellan myndigheter kan dock förväntas påverkas i jämförelse med dagens situation. Då myndigheter medverkar i samverkan på ett mer differentierat sätt, utifrån sina olika roller och uppgifter, uppstår också ett behov av att se över hur de tilldelade medlen fördelas. Det är i vår bedömning rimligt att en större tyngdpunkt då läggs vid de myndigheter som ges i uppgift att arbeta med myndighetsgemensam kontroll, medan de nätverkande och kunskapsstödjande myndigheterna tilldelas en lägre andel av medlen.

Ett mer effektivt arbete med myndighetsgemensamma kontroller kan i sig ge ekonomiska konsekvenser av positiv natur för staten. Dels resulterar själva kontrollerna i att det exempelvis utfärdas sanktionsavgifter, dels kan en högre regelefterlevnad generellt ge en positiv effekt på skatteintäkter och reducera den kostnad som finns för felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen.

Det är svårt att bedöma hur stor denna effekt kan bli. Det råder ingen tvekan om att svartarbete och välfärdsbrottslighet betingar stora årliga kostnader. Det är dock viktigt att sätta insatserna inom myndighetssamverkan i relation till dessa kostnader på ett sätt som ger rimliga förväntningar. Det är inte realistiskt att förvänta sig att förändringar av hur myndigheterna samverkar i samband med kontroller kommer att kunna ge effekter i samma storleksordning som de kostnader för samhället som arbetslivskriminaliteten genererar. Samtidigt indikerar de betydande kostnaderna att det finns en god potential för positiva ekonomiska konsekvenser av mer effektivt arbete från samhället totalt sett. Det är på intet sätt orimligt att myndighetssamverkan, även på relativt kort sikt, kan generera positiva ekonomiska effekter som överstiger kostnaden för samverkan.

8.1.2 Konsekvenser för brottsbekämpningen och det allmänna

Förslaget bedöms öka förutsättningarna för en effektiv samverkan och därmed ge förbättrade möjligheter att bekämpa arbetslivskriminalitet. En samverkan som bedrivs utifrån perspektivet att den ska fungera varaktigt kan ta sig an uppgifter på ett delvis annat sätt än en som bedrivs utifrån ett metodutvecklingsuppdrag. En fortsatt styrning från regeringens sida, där denna varaktighet är uttalad, förväntas bidra till att arbetet med arbetslivskriminalitet fortsätter att ses som prioriterat såväl avseende samverkan som vad gäller

myndigheternas arbete var för sig. Att den samordnande myndigheten, Arbetsmiljöverket, ges uppgiften i instruktion bidrar också till detta genom att arbetet i högre utsträckning kommer att ses som en del av myndighetens ordinarie uppgifter snarare än ett tidsbegränsat uppdrag.

Att myndigheterna på ett tydligare sätt medverkar utifrån sina respektive roller och uppdrag förväntas medföra ett tydliggörande av förväntningarna i flera led, och ge god grund för en samverkan som är varaktig till sin karaktär. Det ger utrymme för att arbeta mer fokuserat i vissa delar samtidigt som de perspektiv som ligger till grund för kunskapsuppbyggnaden i samverkan kan breddas. Det sistnämnda gäller framförallt i det fall fler myndigheter än de nuvarande inkluderas i en kunskapsstödjande roll.

Själva förekomsten av varaktig myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet ger också vissa konsekvenser bortom hur den organiseras och arbetar. Den bidrar till att de regelbrott som sker i arbetslivet av staten identifieras som ett prioriterat område som dessutom är tillräckligt särpräglad i förhållande till annan kriminell verksamhet för att motivera särskilda åtgärder. Detta kan i vår bedömning vara betydande givet de potentiellt systemhotande konsekvenserna denna typ av kriminalitet kan få om den oroande utvecklingen fortsätter. Självklart behövs det även andra åtgärder och kontinuerligt säkrande av att myndigheternas förutsättningar för att arbeta, såväl var för sig som gemensamt, är goda. Förekomsten av samverkan har i sig en betydelse för hur samhället definierar problem och dess lösningar. Det är i sin tur en förutsättning för ett framgångsrikt arbete.

Förstärkt uppföljning av resultaten av de myndighetssammansamma kontrollerna kan bidra till kunskapsutvecklingen på området i stort och ge värdefull information kring hur arbetslivskriminaliteten utvecklas. En problematisk faktor inom allt kunskapsbyggande rörande brottslig verksamhet är att upptäckandegraden påverkas av vilka och hur stora insatser som görs från samhällets sida. Det är inte ovanligt att sådana insatser på olika sätt varierar över tid, både till omfattning och inriktning. Detta gör att uppgifter om upptäckta oegentligheter blir svåra att jämföra över tid och därmed problematiska att använda som grund för att bedöma utveckling. Ett sätt att åtminstone delvis komma tillrätta med detta är att titta på ramverk av insatser som varit förhållandevis konstanta under en viss tid. Den

mer varaktiga myndighetssamverkan som föreslås här skulle kunna vara ett sådant, där samhället gör likartade insatser – i det här fallet dessutom utifrån en strukturerad metod – på ett och samma område över en viss tid. Att utifrån detta utveckla indikatorer som syftar till att kunna bedöma åtminstone delar av arbetslivskriminalitetens utbredning i landet vore värdefullt. En förstärkt uppföljning och kunskap ger konsekvensen att insatser, såväl inom samverkan som från samhället i stort, kan inriktas mer träffsäkert och därmed ge bättre effekt.

8.1.3 Konsekvenser för enskilda och i övrigt

Arbetslivskriminalitet som fenomen har tydligt negativa konsekvenser för enskilda som utnyttjas på arbetsmarknaden och/eller utsätts för exempelvis människohandel. Därmed har insatser för att motverka arbetslivskriminalitet potentiellt positiva konsekvenser för enskilda. Att myndigheternas samverkan förväntas ske mer effektivt innebär att denna konsekvens förstärks. Det är svårt att kvantifiera betydelsen av förslaget, men det kan konstateras att antalet enskilda som utsätts för arbetslivskriminalitet på arbetsmarknaden minskar ju bättre myndigheternas samverkan fungerar.

Även här kan den generella effekten av förekomsten av myndighetssamverkan i sig spela roll. De aktörer som ligger bakom arbetslivskriminaliteten, och därmed är ansvariga för att enskilda utnyttjas, kan uppvisa god kännedom om myndigheters arbete och kan i viss utsträckning förväntas anpassa sig till signaler om att arbetet för att motverka dem är prioriterat och sker effektivt. En mer effektiv samverkan kan sätta högre press på kriminella aktörer att kontinuerligt anpassa sina upplägg för att undgå upptäckt, vilket verkar försvårande för dem och kan leda till att färre enskilda drabbas.

8.2 Konsekvenser av förslag angående informationsöverföring

Förslaget innebär att regeringen tillsätter en utredning för att identifiera det ur juridisk synvinkel lämpligaste sättet att möjliggöra för samtliga eller en delmängd av de samverkande myndigheterna att inom ramen för arbetet med myndighetsgemensamma kontroller

kunna delge varandra viss information. Denna rör vilka arbetsställen som anses lämpliga att kontrollera myndighetsgemensamt, sådant som är en förutsättning för kontrollers praktiska genomförande, huruvida företag på ett visst arbetsställe är mottagare av arbetsmarknadspolitiska stöd och liknande, samt sådant som framkommit under genomförda kontroller. Utredningen bör särskilt överväga ändamålsenligheten i och möjlig utformning av en sekretessbrytande lag för ändamålet, bedöma möjligheterna till avsedd informationsöverföring inom nuvarande regelverk, samt bedöma om åtgärder behövs för att öka myndigheternas reella möjlighet att dela information med stöd av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

8.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Tillsättandet av en utredning ger ekonomiska konsekvenser i form av kostnaden för att driva densamma. Vi bedömer detta som ett förhållandevis omfattande och mycket angeläget utredningsuppdrag. Detta talar för att kostnaden blir relativt hög i jämförelse med andra utredningar av motsvarande slag. Det är motiverat att tiden görs förhållandevis kort och bemanningen förhållandevis stor mot bakgrund av frågans angelägenhet. Sammantaget bedömer vi att utredningen bör tillsättas skyndsamt och genomföras under ungefär ett års tid, och tillåtas betinga en kostnad som medför att detta blir realistiskt.

I det fall utredningen resulterar i ett möjliggörande av de informationsöverföringar vi identifierat som mest angelägna kan också ekonomiska konsekvenser uppstå. Det är troligt att det mer effektiva arbete som i så fall kan utföras gör att staten får ett bättre resultat av arbetet mot arbetslivskriminalitet per satsad krona. Att de inblandade parterna kan delge varandra mer relevant information torde innebära att arbetet som sådant blir mer effektivt och den tid som spenderas i dessa moment kan användas bättre. Ett konkret exempel är att risken för att en myndighetsgemensam kontroll förläggs till en plats där det inte pågår någon verksamhet rimligen sjunker betydligt när myndigheterna får dela sin kännedom om var verksamheter finns.

Urvalet av arbetsställen för kontroll kan påtagligt förbättras av ökade möjligheter att dela information eftersom fler myndigheters

erfarenheter kan ligga till grund för urval. I och med detta ökar sannolikheten att kontroller förläggs till platser där arbetslivskriminalitet fortgår och upptäckandegraden för denna typ av kriminalitet kan i så fall höjas. Detta ger i sin tur omedelbara positiva ekonomiska konsekvenser i termer av de sanktionsavgifter som kan utdelas vid kontroller, men också mer långsiktiga sådana. Om risken för upptäckt ökar för de som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet försvåras deras möjligheter att verka vilket verkar i riktning mot en sundare konkurrens och potentiellt högre skatteintäkter.

Vi kan konstatera att ekonomiska konsekvenser i denna riktning finns under förutsättning att ökade möjligheter till informationsöverföring av det slag vi identifierat behov av realiseras. Det bör emellertid av utredningen belysas närmare hur stora de är och hur de varierar beroende på vilken grad av ökade möjligheter som införs. Detta blir, tillsammans med flera andra, en viktig parameter att ta hänsyn till i utredningens bedömning av värdet i ökade möjligheter till informationsöverföring.

8.2.2 Konsekvenser för brottsbekämpningen och det allmänna

Tillsättandet av en utredning bedöms inte ge några omedelbara konsekvenser för brottsbekämpningen och det allmänna, annat än de ekonomiska som anges ovan.

Vi bedömer att ökade möjligheter till informationsöverföring mellan de samverkande myndigheterna skulle innebära att arbetet mot arbetslivskriminalitet stärktes och möjligheten för kriminella att verka försvårades. De aktörer som ligger bakom systematisk arbetslivskriminalitet och utgår från god kännedom om regelverk och myndigheters arbete skulle få svårare att dra fördel av att deras kriminella upplägg riktar sig mot flera olika samhällssystem parallellt. Det skulle bli enklare att upptäcka arbetslivskriminalitet och därmed skulle också den avskräckande effekt som finns i myndigheternas arbete kunna öka.

Även här gäller dock att utredningen, bland annat som en del i övervägandet av olika möjliga tillvägagångssätt för att möjliggöra informationsöverföring, har att överväga storleken av dessa konsekvenser och ur ett allsidigt perspektiv sätta dem i relation till andra intressen.

8.2.3 Konsekvenser för enskilda och i övrigt

Tillsättandet av en utredning bedöms inte ge några omedelbara konsekvenser för enskilda eller i övrigt.

Vilka konsekvenser ett möjliggörande av de informationsöverföringar vi identifierat som angelägna får avseende skyddet för den personliga integriteten blir, av naturliga skäl, en av utredningens viktigaste uppgifter. Ett ökat informationsutbyte myndigheter emellan innebär, i stort sett per definition, att skyddet för den personliga integriteten försvagas. Utredningen behöver som en del av sina överväganden väga detta mot de fördelar som finns med informationsöverföringen ur andra hänseenden.

En viktig del av denna värdering blir sannolikt att ta hänsyn till hur uppgifter som överlämnas till en myndighet kan få relevant skydd där, och även i en något vidare mening hur information som delgivits inom ramen för arbete med myndighetsgemensam kontroll bör hanteras av den mottagande myndigheten utanför den kontexten.

I det fall myndigheterna ges ökade möjligheter att delge varandra information ger det positiva konsekvenser för enskilda som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet. Det skulle verka begränsande på möjligheten att bedriva systematiska brottsupplägg som till del bygger på att relevanta myndigheter inte kan delge varandra information, och därmed minska risken att enskilda utnyttjas i dessa upplägg. Utredningen kommer därför också behöva väga in dessa delar i sina bedömningar och överväganden.

9 Referenser

Arbeidstilsynet (Norge), HMS-kort i bygg og anleg, www.arbeidstilsynet.no/hms/hms-kort-i-bygg-og-anlegg/, besökt november 2020

Arbeidstilsynet, hmskort.no (Norge), Veiledning, www.hmskort.no/veiledning/, besökt november 2020

Arbetsarkyddsförvaltningen (Finland), Byggbranschen, www.tyosuojelu.fi/web/sv/arbetsforhallanden/byggbranschen/, besökt november 2020

Arbetsarkyddsförvaltningen (Finland), Grå ekonomi och arbetsarkydd, www.tyosuojelu.fi/web/sv/gra-ekonomi/gra-ekonomi-och-arbetsarkydd, besökt november 2020

Arbetsarkyddsförvaltningen (Finland), Personkort och skattenummer, www.tyosuojelu.fi/web/sv/gra-ekonomi/personkort-och-skattenummer, besökt november 2020

Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2017/065732), 5 februari 2019

Arbetsmiljöverket, Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (2017/065732), 18 februari 2020

Departementene (Norge), Strategi mot arbeidslivskriminalitet, 5 februari 2019

European Platform tackling undeclared work, Dolsis Platform, januari 2020

Europeiska kommissionen, Digitaliserad samordning av de sociala trygghetssystemen, ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=869&langId=sv, besökt november 2020

Fair Play Bygg, Om Fair Play Bygg, www.fairplaybygg.se/sv/om-fair-play-bygg__4, besökt november 2020

Fair Play Bygg, Sekretess, www.fairplaybygg.se/sv/sekretess__9, besökt november 2020

Fair Play Bygg, Årsrapport 2019, 2020

Fyrk, Johan, Svartjobbsfabriken, Verbal förlag 2020

ID06, Integritetspolicy, id06.se/gdpr-avtal/, besökt november 2020

ID06, Om oss, id06.se/om-oss/, besökt november 2020

ID06, Tjänster, id06.se/tjanster/, besökt november 2020

Inspektionen för socialförsäkringen, Intyg om socialförsäkringstillhörighet och den fria rörligheten inom EU (2015:11), 2015

NAV (Norge), Aa-registeret, www.nav.no/no/bedrift/tjenester-og-skjemaer/aa-registeret-og-a-meldingen, besökt december 2020

Polismyndigheten, Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2019, 31 mars 2020

Politiet (Norge), Arbeidslivskriminalitet, www.politiet.no/rad/arbeidslivskriminalitet/, besökt november 2020

Proposition 2015/16:167, Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet

Proposition 2019/20:166, Extra ändringsbudget för 2020 – fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset

Proposition 2020/21:1, Budgetpropositionen för 2021

Underlagsrapport till SOU 2020:35, Rättslig reglering rörande informationsutbyten – offentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter, 2020

Riksdagen, skatteutskottet, En utvärdering av personalliggarsystemet (2018/19:RFR4), 2019

Skatteverket, Årsredovisning för Skatteverket för 2019

SOU 2008:74, Rätt och riktigt – åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

SOU 2017:37, Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

SOU 2019:59, Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

SOU 2018:14, Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering

SOU 2020:35, Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Statskontoret, Utvärdering av En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020 (2020:4), 2020

Vänje, Annika och Ottosson, Jan, Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam

kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, 2020

Uppdrag om arbetslivskriminalitet

Dnr A2020/00229

Bakgrund

Regeringen har uppdragit åt Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket att under 2018–2020 utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (A2017/02422/ARM). I uppdraget ingår att säkerställa att de utvecklade metoderna integreras i myndigheternas verksamhet så att myndighetssamverkan efter 2020 fungerar väl. Arbetsmiljöverket samordnar metodutvecklingen och uppdraget ska slutredovisas i samband med årsredovisningen för 2020.

Fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet leder till negativa konsekvenser för arbetstagare, företag, samhället och statsfinanserna. Det är dessutom en inkomstkälla för organiserad brottslighet. Arbetstagare riskerar osäkra arbetsvillkor, lägre löner, allvarliga kränkningar av arbetstagares rättigheter och minskat skydd enligt arbetsrätts- och sociallagstiftningen.

Företag som följer reglerna riskerar att konkurreras ut av oseriösa aktörer. Fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet inverkar negativt på sysselsättning och produktivitet och snedvrider konkurrensen.

Uppdraget

Uppdraget innebär att biträda Arbetsmarknadsdepartementet med att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet samt utifrån resultatet av den genomförda analysen lämna eventuella förslag på insatser inom området och vad som krävs för att arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet ska vara effektivt och ändamålsenligt. Vid utarbetandet av förslagen ska bl.a. förhållandet till relevant brottsbekämpande arbete liksom annan myndighetssamverkan samt ett jämställdhetsperspektiv beaktas.

I Arbetsmiljöverkets återrapportering av regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för 2018 anges bland annat att flera myndigheter lyfter fram svårigheterna avseende informationsutbyte som bland annat kan innebära minskade möjligheter till gemensamt framtaget riskurval. Det ingår därför i uppdraget att i samråd med myndigheter kartlägga och analysera i vilka situationer dessa svårigheter aktualiseras och vilken information som behöver utbytas för en effektiv och ändamålsenlig kontrollverksamhet samt om detta kräver ytterligare åtgärder. I denna del ingår också att undersöka förutsättningar för digitalt informationsutbyte samt myndighetsgemensam tipsingång. Det ingår inte i uppdraget att lämna författningsförslag.

ID-kontroller i riskutsatta branscher skulle kunna bidra till att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Det ingår i uppdraget att analysera frågan om vilken roll tjänstekort kan ha vid arbetsplatskontroller och överväga om det behövs åtgärder. Exempelvis lanserades ID06 år 2006 av Sveriges Byggindustrier för att främja sund konkurrens och säkra arbetsplatser i byggbranschen. Det är ett system för att lätt kunna identifiera personer på arbetsplatsen och koppla varje person till en arbetsgivare. I Norge ska alla som arbetar på bygg- och anläggningsarbetsplatser ha ett sk. HMS-kort.

Uppdraget ska genomföras i samråd med relevanta myndigheter och företrädare för arbetsmarknadens parter samt andra relevanta aktörer. I uppdraget ingår att undersöka och dra lärdomar av relevant arbete inom EU, t.ex. EU-forumet för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa odeklarerat arbete, och arbete inom andra EES-länder, särskilt övriga nordiska länder.

I uppdraget ingår även att beakta och följa relevant arbete inom Regeringskansliet, pågående utredningar och pågående arbete på myndigheterna. Förslagets ekonomiska, brottsförebyggande och andra konsekvenser för enskilda, det allmänna och andra som berörs ska redovisas.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 december 2020.

Departementsserien 2021

Kronologisk förteckning

1. Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet. A.

Departementsserien 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Myndigheter i samverkan mot arbetslivs-
kriminalitet. [1]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0005-7 ISSN 0284-6012