

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg – verktyg och åtgärder – fortsatt arbete (SOU 2025:25)

Bakgrund

Svenska ILO-kommittén har genom remiss av den 21 maj 2025 (A2025/00273) ombetts att yttra sig över slutbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – upplägg – verktyg och åtgärder – fortsatt arbete* (SOU 2025:25).

Delegationens uppdrag

Regeringen beslutade hösten 2021 att tillsätta en kommitté i form av en delegation för att, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan. Delegationen har haft uppgift att vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet ska kunna underlättas eller få ökad spridning. Delegationen har genom tilläggsdirektiv bl.a. haft i uppdrag att föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom vissa näringsgrenar och reglerade yrken samt lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg, såsom utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden och sanktioner, som behövs för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet.

Delegationens förslag

I avsnitt 6 i betänkandet behandlas samlat delegationens överväganden och förslag när det gäller vilka åtgärder som, enligt delegationen, bör vidtas för att komma till rätta med arbetslivskriminaliteten i Sverige, inklusive förslag på mer ändamålsenliga verktyg. Överväganden om åtgärder mot utnyttjande av arbetskraft behandlas bl.a. i avsnitt 6.5–6.9. ILO-kommittén begränsar redogörelsen nedan till dessa avsnitt.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026 respektive den dag som regeringen bestämmer.

En ny lag om lön och andra ersättningar för arbetstagare med arbetstillstånd (avsnitt 6.5)

Enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen krävs för att ett arbetstillstånd ska beviljas att arbetsgivaren i anställningsavtalet med utlänningen ska ha förbundit sig att tillämpa villkor på en viss nivå. Regleringen innebär samtidigt att rätten att vistas och arbeta i Sverige kan gå förlorad om det kommer till Migrationsverkets kännedom att arbetsgivaren inte tillämpar de villkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet.

I syfte att ge arbetsgivaren incitament att följa gällande regelverk, men framför allt för att stärka skyddet för arbetstagare, föreslår delegationen att en ny lag ska införas som ska gälla vid tvist om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren och som har eller har haft arbetstillstånd för det arbete som fordras i tvisten avser. Vid sådana tvister ska, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i anställningen anses motsvara vad som följer av det anställningsavtal som har varit en förutsättning för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd. Om inte arbetsgivaren eller arbetstagaren visar annat ska den period under vilken arbete har utförts anses vara tre månader.

Sanktionsavgift (avsnitt 6.6.)

Det saknas i dag en möjlighet för det allmänna att gripa in mot arbetsgivaren i fall där en prövning leder till ett återkallat arbetstillstånd och där bristerna i de anställningsvillkor som tillämpas bör ses som ett kringgående av de krav som gäller för rätten till arbetstillstånd i Sverige. Delegationen föreslår att utlänningslagen tillförs en bestämmelse om att i det fall ett uppehållstillstånd för arbete har återkallats eller en ansökan om förlängt arbetstillstånd har avslagits på grund av att utlänningen inte har haft sådana arbets- och anställningsvillkor som har varit en förutsättning för tillståndet ska den som har tillämpat de sämre villkoren betala en sanktionsavgift.

Åtgärder för att underlätta för utsatta arbetstagare att få uteblivna löner (avsnitt 6.7)

Många som befinner sig i riskgrupperna för arbetslivskriminalitet saknar stöd av en arbetstagarorganisation. Detta innebär att det är svårare för såväl parterna att bevaka att kollektivavtal efterlevs som för den enskilde att driva en talan mot arbetsgivaren vid en tvist. Den som inte är medlem i en arbetstagarorganisation men som på egen hand vill driva en talan mot en arbetsgivare för utebliven lön tar betydande ekonomiska risker. Den enskilde behöver då dels bära kostnaden för ett eventuellt ombud, dels bära risken att behöva betala motpartens rättegångskostnader. Det kan finnas möjlighet att få vissa rättegångskostnader betalda av staten enligt rättshjälpslagen (1996:1619). I praktiken kan det dock enligt delegationen vara svårt för

den som saknar kunskap om sina rättigheter eller hur det svenska rättssystemet fungerar att orientera sig i hur man går till väga för att få hjälp. När Riksrevisionen granskade statens insatser mot exploatering av arbetskraft konstaterades att det största hindret för att arbetsmarknadens parter ska kunna bevaka arbetsvillkoren för riskgruppen tycks vara att få utländska arbetstagare att gå med i en arbetstagarorganisation. Följande föreslås.

Diskrimineringsombudsmannen ska få föra talan

I syfte att ge lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete som utförts av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige bättre genomslag i praktiken föreslår delegationen att i en tvist om lön eller annan ersättning enligt den lagen ska Diskrimineringsombudsmannen få föra talan för en enskild arbetstagare. Talan ska föras vid Arbetsdomstolen. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen om rättegången i arbetstvister, eller när en arbetstagarorganisation i andra fall företräder den enskilde som ombud, ska dock ombudsmannen få föra talan bara om organisationen inte gör det.

Statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter

Delegationen föreslår även att det ska införas en ny förordning enligt vilken statsbidrag ska få lämnas till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige att göra sin rätt gällande enligt den ovan angivna lagen. Syftet med statsbidraget ska vara att främja att arbetstagarorganisationer bistår sådana utlänningar med att få den lön och annan ersättning som de har rätt till. Stödet föreslås kunna utgå för organisationernas bistånd oavsett om arbetstagaren är medlem i organisationen eller inte. Delegationen anser att förslaget skulle kunna stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Utökade möjligheter till tidsbegränsade uppehållstillstånd för att hävda sin rätt (avsnitt 6.8)

Delegationen anser att en utlänning bör få utökade möjligheter att stanna i Sverige för att driva en lönetvist. Delegationen föreslår därför att en utlänning som vistas här ska, efter egen ansökan, få beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, också när utlänningen

1. företräds av Diskrimineringsombudsmannen eller en arbetstagarorganisation i en fråga som avses i lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, eller
2. har väckt talan enligt den föreslagna lagen om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd.

Statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel (avsnitt 6.9)

Delegationens bedömning är att det finns anledning att stärka civilsamhällets förmåga att ge stöd till arbetstagare som har utnyttjats eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. I dag är det endast organisationer som arbetar mot människohandel för sexuella ändamål som kan ansöka om statsbidrag enligt förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete. Delegationens föreslår att förordningen ändras så att människohandel för alla ändamål omfattas.

Förslagets förhållande till ILO-konventioner

I betänkandets konsekvensutredning finns ett särskilt avsnitt om förslagen i förhållande till internationella åtaganden (avsnitt 9.13.4)

Det anges bl.a. att Sverige är bundet av flera internationella åtaganden om människohandel, däribland ILO:s konvention (nr 29) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete med tillhörande protokoll. Enligt delegationen kan förslagen bidra till att fler förövare lagförs och till en bättre stöd- och skyddsprocess för utsatta. Delegationen bedömer att förslagen är förenliga med EU-rätten och internationella åtaganden när det gäller rättsakter om arbetet mot människohandel.

Vidare anges att Sverige även är bundet av flera internationella åtaganden om föreningsfrihet och kollektiva förhandlingar, däribland ILO:s konvention (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten och konvention (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten. Delegationen bedömer att förslagen kan bidra till att stärka arbetstagarorganisationernas möjlighet att bistå irreguljära migranter samt till att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen och att förslagen bedöms vara förenliga med internationella åtaganden när det gäller föreningsfrihet och kollektiva förhandlingar.

Även i övrigt bedömer delegationen att förslagen i betänkandet är förenliga med internationella åtaganden.

ILO-kommitténs bedömning

Konvention (nr 29) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete samt dess protokoll från 2014 är båda ratificerade av Sverige. Konventionen utgör en av ILO:s kärnkonventioner. I 2 § anges att med tvångs- eller obligatoriskt arbete förstås varje arbete eller tjänst som avfordras av en person under hot om något slag av straff och till vars utförande ifrågakvarande person inte har erbjudit sig av fri vilja. 2014 års protokoll ställer ett antal preciserade krav. Av artikel 1 följer bl.a. att varje medlemsstat ska vidta verkningsfulla åtgärder för att förebygga och

avskaffa detta bruk, erbjuda skydd för offer och tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel, t.ex. kompensation, och att straffa dem som gör sig skyldiga till tvångsarbete eller obligatoriskt arbete. I artikel 2 anges bl.a. att åtgärder som ska vidtas ska inbegripa utbildning och information av människor, särskilt utsatta, och av arbetsgivare. I synnerhet migrantarbetare ska skyddas och tillbörlig aktsamhet av både privata och offentliga sektorerna för att förebygga riskerna för tvångs- eller obligatoriskt arbete ska främjas. I artikel 4 anges bl.a. att det ska säkerställas att offren ska ha tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel, såsom kompensation.

Det finns ytterligare en konvention avseende tvångsarbete, även den en kärnkonvention, nämligen konvention (nr 105) om tvångsarbete som har ratificerats av Sverige. Konventionen skärper de krav som ställs i konvention (nr 29), främst tvångsarbete som missbruk för politiska eller ekonomiska syften och mot rätten till strejk.

ILO-kommittén instämmer i delegationens bedömning att ovan redovisade förslag i betänkandet inte står i strid med konvention (nr 29) och dess protokoll och inte heller konvention (nr 105).

Konvention (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten och konvention (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten tillhör båda ILO:s kärnkonventioner och är ratificerade av Sverige. Det som värnas enligt konvention (nr 87) är föreningsfriheten respektive organisationsrätten. Konvention (nr 98) handlar bland annat om skydd mot organisationsfientliga åtgärder (artikel 1) och inblandande i fråga om organisationernas bildande, verksamhet eller förvaltning (artikel 2). Även konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar kan nämnas i sammanhanget. Konventionen innebär en skyldighet för medlemsstater att främja kollektiva förhandlingar mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer genom bl.a. att möjliggöra kollektiva förhandlingar och successivt utsträcka kollektiva förhandlingar till alla frågor som avser bl. a. arbets- och anställningsvillkor.

ILO-kommittén konstaterar att ingen av konventionerna berör offentligt ekonomiskt stöd till arbetstagarorganisationer för att de ska bedriva viss verksamhet för sina medlemmar eller andra arbetstagare. ILO-kommittén gör dock bedömningen att förslagen i betänkandet inte står i strid med konventionerna.

Utöver de konventioner som nämns av delegationen finns ytterligare några av relevans.

Av betydelse för regler om arbetskraftsinvandring är ILO:s konvention nr (143) om missbruk i samband med migration m.m. Konventionen antogs 1975 och ratificerades av Sverige 1982. Konventionen innehåller

en första del om missbruk i samband med migration och en andra del om främjande av migrerande arbetstagares likställdhet avseende bland annat anställning och yrkesutövning, social trygghet och fackliga rättigheter. ILO-kommittén gör bedömningen att förslagen i betänkandet inte står i strid med konvention (nr 143).

Betänkandet innehåller även en analys av specifika arbetslivskriminella upplägg inom vissa näringsgrenar (kapitel 4). ILO-kommittén vill i sammanhanget påminna om ILO:s konvention (nr 189) om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare, som ratificerades av Sverige 2019.

Eftersom några av delegationens förslag avser dels frågor kopplade till arbetstagarens lön, dels till möjligheterna att ställa villkor vid offentlig upphandling, vill kommittén uppmärksamma att det finns två ILO-konventioner på området, som dock inte är ratificerade av Sverige; konvention (nr 95) om rättsskydd för lön och konvention (nr 94) om arbetsklausuler i kontrakt där offentlig myndighet är part.

Svenska ILO-kommitténs slutsats

Svenska ILO-kommitténs bedömning är sammanfattningsvis att de behandlade förslagen i betänkandet inte är i strid mot Sveriges internationella åtaganden i förhållande till ILO.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad Cathrine Lilja Hansson och ledamöterna Ulrika Björne, Cecilia Mobach, Anna Bergsten, Marie Nordström, Diana Ghafour, José Perez Johansson och Niklas Holmqvist.

Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För Svenska ILO-kommittén

Cathrine Lilja Hansson
Ordförande

Helle Ellehöj
Sekreterare