



2022-06-20

Jämställdhetsmyndigheten

info@jamstalldhetsmyndigheten.se

Diarienummer: ALLM 2022/125

Arbetsmarknadsdepartementet

a.remissvar@regeringskansliet.se

heidi.bogren@regeringskansliet.se

Diarienummer A2024/00424

## JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS REMISSVAR PÅ DELBETÄNKANDE AV DELEGATIONEN MOT ARBETSLIVSKRIMINALITET (SOU 2024:14)

### Sammanfattning

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i stort i delegationens analys och slutsatser. Förslagen har sammantaget potential att leda till en bättre myndighetssamverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet.

Myndighetssamverkan behöver bli mer effektiv i att förebygga och bekämpa de grövsta formerna av arbetslivskriminalitet som människohandel för tvångsarbete och människoexploatering. Ett stärkt brottsofferperspektiv kan även leda till att utsatta arbetstagare i större utsträckning vågar delta i utredningar och på så sätt bidra till att flera arbetslivskriminella aktörer lagförs.

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker samtliga av utredningens författningsförslag och menar vidare att samtliga myndigheter i den myndighetsgemensamma samverkan bör få i uppgift att bidra till arbetet mot människohandel och människoexploatering.

### Allmänna synpunkter

Arbetslivskriminaliteten skapar stor otrygghet på arbetsmarknaden, snedvrider konkurrensen och är en betydande inkomstkälla för den kriminella ekonomin samt den organiserade brottsligheten. Arbetslivskriminaliteten kännetecknas av att utsatta arbetstagare utnyttjas hänsynslöst, ofta i form av människohandel och människoexploatering. Delegationens betänkande innehåller omfattande och rättvisande beskrivningar av arbetet mot arbetslivskriminalitet inom myndighetssamverkan. Delegationen har i denna gedigna genomlysning även närmat sig många bra förslag men konkreta åtgärder för genomförande saknas i vissa delar.

Jämställdhetsmyndigheten delar delegationens analys och bedömning att myndighetssamverkan är avgörande i arbetet mot arbetslivskriminalitet och bör få fortsatt hög prioritet av regeringen såväl som respektive myndighetsledning. Vi delar även delegationens övergripande bedömning att myndighetssamverkan har utfört huvuddelen av regeringens uppdrag men att två av uppdragen inte är utförda: Att genomföra informationsinsatser till utsatta arbetstagare samt att vidareutveckla arbetssätt mot människohandel och människoexploatering.

Brottsofferperspektivet behöver prioriteras högre inom de myndigheter som arbetar med målgruppen för att arbetet mot exploatering ska få ett större genomslag i myndighetssamverkan.

Alla myndigheter behöver få till uppgift att arbeta mot människohandel.

### **Synpunkter enligt betänkandets disposition**

#### *3.12. Informationsinsatser*

##### *3.12.2 Informationen till utsatta arbetstagare behöver stärkas*

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i delegationens bedömning att arbetet med informationsinsatser i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter, skyldigheter samt möjligheter till stöd behöver fullföljas. Vi instämmer även i bedömningen att Arbetsmiljöverket är lämplig myndighet att samordna arbetet. Det är viktigt att ett sådant arbete bör bedrivas långsiktigt och systematiskt.

Lämplig myndighet bör få i ansvar att ansvara för att en samlingssida upprättas med information och att därefter förvalta den långsiktigt.

Det bör även inrättas av en stömlinje eller stödsajt till personer som exploateras i sitt arbete.

#### *3.13 Myndighetssamverkan i förhållande till människohandel och människoexploatering*

##### *3.13.4 Myndigheternas arbete inom samverkansuppdraget*

#### **MÅLKONFLIKTER INOM POLISMYNDIGHETEN**

Delegationen har gjort en grundlig analys om målkonflikterna både inom och mellan myndigheterna inom samverkan när det gäller fokusområden i samband med arbetsplatsinspektioner. Målkonflikterna blir som mest uppenbara då det påträffas arbetstagare från andra länder i samband med inspektionerna. I vanliga fall utvisas dessa personer om de inte har rätt att vistas eller arbeta i landet trots att indikatorer på människohandel kan ha förekommit. GRETA, Europarådets oberoende expertgrupp, har kritiserat Sverige då utländska arbetstagare som inte har rätt att vistas eller arbeta i landet utvisas på grund av migrationsrättsliga överträdelser, trots att det funnits indikationer på människohandel.<sup>1</sup> Under 2022 identifierade regionkoordinatorerna 98 potentiellt utsatta personer inom arbetet med myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektioner. Samtidigt upprättade Polismyndigheten, inom ramen för samma arbete, endast sex anmälningar gällande människoexploatering och två anmälningar gällande människohandel. Under 2023 redovisar Polismyndigheten inte brottskategorin i årsrapporten gällande myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet.<sup>2</sup> Jämställdhetsmyndigheten menar att det är avgörande att brottsofferperspektivet får företräde framför utvisning/avvisning i de fall då indikatorer på människohandel eller

<sup>1</sup> [1680acf80b \(coe.int\)](https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-sweden-third-evaluation-round-thematic-focus/1680acf80b) GRETA (2023) Evaluation report Sweden. <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-sweden-third-evaluation-round-thematic-focus/1680acf80b>

<sup>2</sup> [Återrapportering av regeringsuppdrag: Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan](#)

människoexploatering förekommer. Att tydliggöra och implementera en sådan arbetsordning skulle troligtvis ha en mycket positiv effekt på uppkläringen av de grövsta formerna av arbetslivskriminalitet.

#### REGIONKOORDINATORERNA FYLLER EN VIKTIG FUNKTION

Delegationen gör en mycket träffsäker analys av regionkoordinatorerna som en helt central funktion som bevakar brottsofferperspektivet och verkar för att fler personer utsatta för människohandel och människoexploatering upptäcks i samband med arbetsplatsinspektioner. Deras roll är inte konstruerad för att de själva ska bedriva ett arbete med att identifiera brottsoffer. Deras främsta uppdrag är att utgöra ett metodstöd och höja kompetensen hos yrkesverksamma som kan komma i kontakt med personer utsatta för människohandel eller människoexploatering. Regionkoordinatorerna är underbemannade redan i sin roll som stöd till yrkesverksamma. Detta inte minst sedan arbetet mot arbetslivskriminalitet har tagit fart och behovet av deras närvaro på de regionala centren mot arbetslivskriminalitet har ökat. Regionkoordinatorernas statistik för 2023 visar även att arbetskraft för första gången varit den vanligaste exploateringsformen som upptäckts.<sup>3</sup> Det är av intresse i sammanhanget att notera att i Belgien, där fem myndigheter arbetar mot arbetskraftsexploatering, har en av myndigheterna 40–60 specialiserade inspektörer som arbetar uteslutande med människohandel för arbetskraftsexploatering. I Sverige har vi idag 17 regionkoordinatorer som arbetar mot prostitution och människohandel för alla ändamål, och som dessutom arbetar med både utsatta barn och utsatta vuxna inom alla exploateringsområden. Regionkoordinatorfunktionen bör därför ytterligare utökas och få långsiktiga ekonomiska förutsättningar genom ett permanentat uppdrag.<sup>4</sup>

#### *3.13.5 Myndigheterna bör fortsätta utveckla arbetssätten för att motverka arbetskraftsexploatering*

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i delegationens bedömning att myndigheterna inte har kommit tillräckligt långt i utvecklingen av arbetssätt för att förebygga och motverka människohandel och människoexploatering. Jämställdhetsmyndigheten understryker även här att det nu beslutade och aktuella metodstödet för arbetet vid de regionala centren mot arbetslivskriminalitet är bra men att stor utvecklingspotential finns. Så som metodstödet ser ut idag så innehåller den inte några betydande och konkreta steg som skulle kunna anses vara ett etablerat arbetssätt mot människohandel och människoexploatering. En förutsättning för att utveckla arbetet är att skyldigheten att arbeta mot människohandel skrivs in i samtliga deltagande myndigheters instruktioner och tydliggörs i kommande uppdrag. Det krävs också att uppdragsgivaren undanröjer den aktuella målkonflikten i uppdraget på så sätt att målet om att arbeta med komplexa ärenden, av det slag som människohandel och människoexploatering är, prioriteras framför målet om att antalet arbetsplatsinspektioner per år ska

<sup>3</sup> [Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2023 | Jämställdhetsmyndigheten \(jamstalldhetsmyndigheten.se\)](#)

<sup>4</sup> [Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2023 | Jämställdhetsmyndigheten \(jamstalldhetsmyndigheten.se\)](#)

öka. Myndigheterna behöver även avsätta tillräckliga resurser med rätt kompetens för uppdraget.

### *3.13.6 Polismyndigheten och Åklagarmyndighetens arbete mot arbetskraftsexploatering bör utvecklas*

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i delegationens bedömning att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör stärka sitt arbete i ärenden som handlar om människohandel och människoexploatering, inbegripet fördjupad samverkan om metoder för att förundersökningar i dessa ärenden ska bli framgångsrika. En avgörande faktor för att ett sådant arbete ska kunna ske är att avsätta tillräckliga resurser med specialistkunskaper om människohandel och människoexploatering. Delegationen nämner redan vikten av specialistkunskaper i alla led bland samtliga deltagande myndigheter och organisationer som har lett till det framgångsrika arbetet mot människohandel i Belgien. Även den nationella rapportören mot människohandel skriver i den senaste rapporten att det är av stor vikt att Polismyndigheten avsätter avvägda resurser med rätt kompetens som fredat får arbeta förebyggande och uppsökande mot brotten. I tider av ansträngt läge inom Polismyndighetens utredningsverksamhet riskerar exploateringsärenden att förbli outredda när de inte omhändertas koncentrerat på en och samma enhet. Detta innebär att många brottsoffer förblir oidentifierade eller inte får det stöd och hjälp som de har rätt till.<sup>5</sup> Samtliga myndigheter, inklusive Polismyndigheten, behöver avsätta tillräckliga resurser med rätt kompetens som prioriterar brottsofferperspektivet. Det finns en anledning att se över om de två myndigheternas särskilda återrapporteringskrav gällande köp av sexuella tjänster bör återinföras, och utökas till att även inkludera människohandel för alla ändamål.

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

Jämställdhetsmyndigheten anser att förslaget bidrar till att arbetet mot människohandel och människoexploatering utvecklas i rätt riktning, men det behöver göras mer. Jämställdhetsmyndigheten har redan nämnt att människohandel och människoexploatering i samband med arbetsplatsinspektioner nästan uteslutande upptäcks av en regionkoordinator. Regionkoordinatorer i flera regioner påtalar att frågan om människohandel och människoexploatering inte blir uppmärksammas om inte regionkoordinatorerna frekvent påminner om detta. För att identifieringen av utsatta för människohandel och människoexploatering inte enbart ska vara beroende av om en regionkoordinator deltar på arbetsplatsinspektion eller inte så är det av stor vikt att uppdraget om att arbeta mot människohandel skrivs in i instruktionerna för samtliga myndigheter som deltar i myndighetsgemensam samverkan. Arbetsplatsinspektörerna har en central roll i samverkan och skulle med ett utökat mandat kunna bidra mycket positivt i arbetet mot människohandel. I Finland bedrivs ett framgångsrikt arbete mot exploatering i arbete. Där identifierar inspektörerna utsatta och bistår rättsväsendet med viktiga information och underlag. De svenska arbetsplatsinspektörerna skulle i större utsträckning kunna bidra i arbetet mot exploatering genom att exempelvis

---

<sup>5</sup> [Människohandel Lägesrapport 24 \(1\).pdf](#)

dokumentera fler omständigheter vid inspektionerna och vidareförmedla till utredande myndigheter. De skulle även kunna lämna ut informationsmaterial till potentiellt utsatta. I avsnitt 3.14.7 beskriver Delegationen att en positiv konsekvens av att ansvarsområdet för arbetsplatsinspektörerna ökar är att de skulle kunna undersöka arbetsvillkor när det finns anledning att anta att brott har förövats. Delegationen anser att de närmare förutsättningarna för kontroll ska regleras mellan arbetsmarknadens parter. De personer som utsätts för människohandel är oftast migranter som sällan är fackligt anslutna. Jämställdhetsmyndigheten anser att regeringen behöver ta ett tydligare ansvar för denna sårbara grupp individer istället för att överlåta frågan till arbetsmarknadens parter. En åtgärd skulle kunna vara att tydligare specificera arbetsplatsinspektörernas mandat.

Människohandel och människoexploatering kan upptäckas på flera sätt än vid fysiska arbetsplatsinspektioner, även om just arbetsplatsinspektioner i dagsläget är den huvudsakliga kontrollmekanismen inom samverkan. Det finns till exempel idag flera myndigheter som inte deltar i fysiska arbetsplatsinspektioner men som ser indikatorer på människohandel och människoexploatering i sitt så kallade skrivbordsarbete. Ett uppdrag om att arbeta mot människohandel som skrivs in i myndigheternas instruktion kan inte förväntas vara hela lösningen och behöver mötas upp med tillräckliga resurser med rätt kompetens för att arbetet mot människohandel och människoexploatering ska bedrivas med framgång.

*Jämställdhetsmyndigheten bör få ett uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser*

Om flera myndigheter får ett utökat uppdrag att arbeta mot människohandel och människoexploatering bör Jämställdhetsmyndigheten, tillsammans med berörda myndigheter, få ett uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser. Delegationen, liksom även flera av de intervjuade myndigheterna och övriga aktörer, har lyft behovet av och en önskan om kompetenshöjande insatser om människohandel och människoexploatering. Jämställdhetsmyndigheten har genomfört flera utbildningsinsatser för arbetsplatsinspektörer tidigare år men en större satsning som även inkluderar fler myndigheter skulle förutsätta ökade resurser för ändamålet.

För att dessa kunskapshöjande insatser ska vara verkningsfulla är det av stor vikt att det finns mottagarkapacitet hos de myndigheter som deltar i de kompetenshöjande insatserna. Det måste även finnas en ambition att införa kunskaperna om människohandel och människoexploatering i den egna myndighetens ordinarie verksamhet. Likaså i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

### *3.13.8 Det finns behov av ytterligare insatser mot arbetskraftsexploatering*

#### DET STRAFFRÄTTSLIGA SKYDDET BÖR STÄRKAS

Jämställdhetsmyndigheten ställer sig även bakom förslagen om att stärka det straffrättsliga skyddet för det utsatta arbetstagarna. Detta bör dock inte göras genom att införa en ny straffrättslig bestämmelse med innebörden att den som exploaterar en utlänning i arbetet under uppenbart orimliga villkor ska kunna dömas för exploatering av utländsk arbetskraft. En sådan bestämmelse tar inte tillvara ett

brottsofferperspektiv, och grövre brott såsom människohandel och människoexploatering riskerar att förbi outreda och lagförda i än mindre utsträckning. För vidare resonemang i denna del hänvisas till Jämställdhetsmyndighetens remissvar på SOU 2021:88 ”Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.”.<sup>6</sup>

Jämställdhetsmyndigheten ställer oss bakom delegationens bedömning om att det kan uppfattas som en utmaning att avgöra i vilken mån ett potentiellt offer för människohandel eller människoexploatering också ska hållas ansvarig för eventuella brott som personen har begått. Inom Polismyndigheten finns vidare en osäkerhet i fråga om hur man ska agera när ett potentiellt brottsoffer samtidigt uppehåller sig i landet utan föreskrivet tillstånd. GRETA har i sin tredje rapport uppmanat Sverige att förbättra regleringen av straffrihet för offer för människohandel i enlighet med artikel 26 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.<sup>7</sup> Delegationen delar GRETA:s bedömning och lyfter även framgångsrika erfarenheter av Belgien som sedan tidigare har en bestämmelse om straffrihet för offer för människohandel. Jämställdhetsmyndigheten delar delegationens bedömning men saknar ett konkret förslag på vidare åtgärder. Regeringen bör överväga att tillsätta en utredning som lägger fram ett förslag på hur en utökad straffrihet skulle kunna regleras.

#### STÖD- OCH SKYDDSPROCESSEN FÖR UTSATTA ARBETSTAGARE BÖR UTVECKLAS

Jämställdhetsmyndigheten delar delegationens bedömning att avsaknaden av en väl fungerande stöd- och skyddsprocess samt otillräckliga möjligheter till kompensation för offer för arbetskraftsexploatering är en brist i Sverige och att dessa områden bör utvecklas.

I takt med att arbetet mot arbetslivskriminalitet intensifieras i Sverige upptäcks i allt högre grad även utsatta för arbetskraftsexploatering. Stödbehoven hos personer utsatta för människoexploatering och människohandel för tvångsarbete skiljer sig även i hög grad från personer som utsatts för sexuella ändamål. Det råder en brist på stödinsatser anpassade efter målgruppens behov, och regionkoordinatorerna har ofta svårt att hitta stödinsatser för denna målgrupp. Det saknas exempelvis i stor utsträckning skyddade boenden för män utsatta för människohandel för tvångsarbete. Regionkoordinatorerna påtalar även svårigheter kring att få socialtjänsten att ta ansvar för målgruppen, särskilt när det gäller våldsutsattheten hos människor som är exploaterade i arbetet. Tillgången till ett nationellt likvärdigt stöd för personer utsatta för människohandel eller människoexploatering behöver säkerställas. Lämplig myndighet bör få i uppdrag att inventera stödbehov hos personer utsatta för människohandel och människoexploatering, för att därefter lägga förslag på målgruppsanpassade stödinsatser.<sup>8</sup> Jämställdhetsmyndigheten skulle kunna vara en lämplig myndighet för ett sådant uppdrag.

<sup>6</sup> [Jämställdhetsmyndighetens remissvar på SOU 2021:88 \(regeringen.se\)](#)

<sup>7</sup> [1680acf80b \(coe.int\)](#), GRETA (2023) Evaluation report Sweden <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-sweden-third-evaluation-round-thematic-focu/1680acf80b>

<sup>8</sup> [Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2023 | Jämställdhetsmyndigheten \(jamstalldhetsmyndigheten.se\)](#)

## MÖJLIGHETEN ATT UTKRÄVA LÖN ÄR EN SÄRSKILD UTMANING

Många exploaterade arbetstagare efterfrågar även i första hand juridiskt stöd för att kunna kräva in uteblivna löner genom förfaranden utanför den straffrättsliga processen. Enligt EU:s direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel har personer utsatta för människohandel rätt till juridisk rådgivning och juridiskt ombud. En bra möjlighet att stärka de utsattas möjligheter att få utebliven lön är att såsom delegationen föreslår utreda om någon organisation eller myndighet borde få i uppdrag att biträda utländska arbetstagare i sådana processer. Under 2024 kommer Jämställdhetsmyndigheten och CBSS, Östersjöstaternas råd, att presentera en jämförande studie gällande de olika mekanismer för att få ersättning, till exempel skadestånd, uteblivna löner och andra former av ersättning, som erbjuds personer som utsatts för arbetskraftsexploatering i Sverige, Norge och Finland.<sup>9</sup>

### 3.18 Regeringens styrning av arbetet

#### 3.18.5 Arbetet mot arbetslivskriminalitet bör anges i myndigheternas instruktioner

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker delegationens förslag att arbetet mot arbetslivskriminalitet bör anges i de samverkande myndigheternas instruktioner. I ett sådant fall bör medel för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet föras över till respektive myndigheters förvaltningsanslag. Jämställdhetsmyndigheten anser också att uppdraget att arbeta mot människohandel bör ges till samtliga myndigheter, se närmare under 3.13.7 ovan.

#### 3.18.6 Nytt regeringsuppdrag

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i delegationens bedömning att regeringen bör besluta om ett nytt uppdrag för samverkan. Brottsofferperspektivet bör även fortsatt vara en central aspekt av uppdraget. Arbetslivskriminaliteten är omfattande och systemhotande. Den är en del av den grova organiserade brottsligheten och har ofta internationell koppling. Den allvarligaste formen av arbetslivskriminalitet, arbetskraftsexploateringen, behöver därför bekämpas med samma kraft som annan organiserad brottslighet. Jämställdhetsmyndigheten anser att samtliga myndigheter tydligt bör få i uppdrag att arbeta mot människohandel, se vidare resonemang under 3.13.7. Arbetet mot människohandel och människoexploatering är komplext och tar tid och resurser. Kravet från regeringen att kontinuerligt öka antalet kontroller motverkar möjligheterna att utreda den allvarligaste brottsligheten. Denna målkonflikt kan tas bort genom att regeringen i uppdraget förtydligar att det är resultatet av kontrollerna och inte antalet kontroller som bör vara styrande för arbetet. Ett förtydligande av målet bör också speglas i vilken uppföljning och redovisning som krävs. Regeringens uppföljning bör bli tydligare och fokusera på resultatet av kontrollerna. Det bör ställas som krav att de myndigheter som har i uppdrag att arbeta mot människohandel ska rapportera antalet identifierade utsatta i arbetet.

Uppdraget bör följas av en förstärkt finansiering. Arbetsmiljöverket bör få medel att inrätta ett kansli som har till funktion att stödja det myndighetsgemensamma -

<sup>9</sup> [Safety for all? Remedy for exploited migrant workers in the Nordic region | Heuni](#)

arbetet på nationell nivå. Särskilda resurser behöver även allokeras till respektive myndighet för arbetet på nationell nivå samt till de regionala centren mot arbetslivskriminalitet. Idag bedrivs arbetet på de regionala centren under mycket olika förutsättningar på de respektive myndigheterna. De som arbetar på centren har avsatt mellan tio procent av en heltid upp till en heltid för arbetet. De varierande personella resurserna försvårar möjligheterna att bedriva ett effektivt och kvalitativt arbete. Regeringens avsikt i detta avseende behöver förtydligas och myndigheterna behöver genom förstärkta medel få möjlighet att ytterligare resurssätta arbetet.

Utöver en tydlig prioritering av arbetet mot de mest komplexa formerna av arbetslivskriminalitet har flera myndigheter och organisationer under lång tid efterfrågat kunskapshöjande insatser om människohandel och människoexploatering. Jämställdhetsmyndigheten anser att det nya uppdraget med fördel bör innehålla uppdrag att ge kunskapshöjandeinsatser om människohandel, se vidare under 3.13.7.

För Jämställdhetsmyndigheten

Lena Ag  
Generaldirektör

Katerina Ninic  
Utredare

I ärendets slutliga handläggning har enhetschefen Frida Nohlås, avdelningschefen Berit Jernberg och chefsjuristen Anna Tingbäck deltagit.