



Kommittédirektiv

Straffrättsliga åtgärder mot användande av illegal arbetskraft

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag på straffrättsliga och andra åtgärder mot användande av illegal arbetskraft genom hela entreprenadkedjan. Syftet är att säkerställa ett mer effektivt ansvarsutkrävande och effektivare åtgärder mot användningen av illegal arbetskraft i branscher med långa kedjor av underentreprenörer och därmed bidra till att minska arbetslivskriminaliteten i samhället.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

I uppdraget ingår att säkerställa förslagens förenlighet med EU-rätten och svensk grundlag, särskilt näringsfriheten.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2027.

Ytterligare åtgärder behövs för att motverka användandet av illegal arbetskraft i entreprenadförhållanden

Användandet av illegal arbetskraft, dvs. utlänningar som arbetar i Sverige trots att de inte har rätt till det, undergräver den svenska arbetsmarknadsmodellen och tryggheten i Sverige. Det innebär en osund konkurrens och försvårar för de seriösa aktörerna samtidigt som de anställda arbetar under mycket dåliga förhållanden. Illegal arbetskraft förekommer dessutom ofta i verksamheter som är kopplade till organiserad brottslighet. Genom att slå

mot möjligheterna att berika sig ekonomiskt på kriminalitet kan samhället minska incitamenten att ägna sig åt brottslighet och motverka att brottsvinster bygger upp ännu starkare och mer välorganiserade kriminella verksamheter.

Användningen av illegal arbetskraft i entreprenadförhållanden är ett stort problem inom svensk arbetslivskriminalitet. Långa entreprenadkedjor kan möjliggöra användande av illegal arbetskraft och utgör en riskfaktor för bedrägerier och andra typer av brott. När flera underentreprenörer bildar långa entreprenadkedjor minskar insynen medan risken för förekomsten av oseriösa företag längre ner i kedjan ökar.

EU-rätten, särskilt reglerna om fri rörlighet för tjänster och utstationering samt EU-domstolens praxis, begränsar medlemsstaternas möjligheter att kräva arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta och anställda i en annan medlemsstat och som utstationeras till Sverige. Samtidigt har det uppmärksammats att olagliga upplägg kan användas för att kringgå eller missbruka regelverket, i syfte att ta in billig arbetskraft till Sverige. Det försvårar och motverkar en effektiv kontroll och tillsyn.

Regeringen har vidtagit omfattande åtgärder för att bekämpa fusk och organiserad brottslighet i företagsmiljö. Hit hör nya lönekrav för arbetstillstånd, krav på heltäckande sjukförsäkring för personer som ska vistas i Sverige i högst ett år, införandet av två nya brott i utlänningslagen (exploatering av utländsk arbetskraft och handel med arbetstillstånd) samt en höjning av den särskilda avgiften för den som har en person anställd som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige (prop. 2025/26:87). Regeringen har också skärpt straffen för den som anställer en utländsk medborgare som inte har rätt att vistas i landet eller som saknar arbetstillstånd (prop. 2025/26:235). I en nyligen beslutad lagrådsremiss om åtgärder mot människohandel föreslås därutöver ett nytt brott som gör det straffbart att nyttja en tjänst som utförs av ett offer för människohandel eller människoexploatering.

Regeringen har också vidtagit flera åtgärder för att möjliggöra informationsutbyte mellan myndigheter för att motverka regelöverträdelse, fusk och brottslighet i arbetslivet (prop. 2023/24:85 och prop. 2024/25:180). Migrationsverket har fått i uppdrag att utöka kontrollerna av arbetsgivare för att motverka fusk och utnyttjande av utländsk arbetskraft, och Arbetsmiljö-

verket har fått i uppdrag att förbättra kvaliteten i och tillgängligheten till uppgifter i utstationeringsregistret (A2026/00148).

Nio myndigheter har i uppdrag att samverka för att motverka arbetslivskriminalitet, bland annat genom inrättandet av regionala center mot arbetslivskriminalitet (A2022/00333). Myndigheterna har fått ett förstärkt uppdrag om att arbetet mot arbetslivskriminalitet och arbetet vid arbetslivskriminalitetscentren på ett effektivt sätt ska bidra till ökad regelefterlevnad och sunda konkurrensvillkor. Arbetet syftar bland annat till att slå hårdare mot den kriminella ekonomin, organiserad brottslighet i företagsmiljö, människohandel, människosmuggling och människoexploatering i arbete. Det är särskilt angeläget att bekämpa komplexare former av arbetslivskriminalitet, liksom arbete mot strategiskt utvalda arbetsgivare, områden och branscher där arbetslivskriminalitet sker systematiskt och risken för arbetslivskriminalitet bedöms vara stor (A2024/01109).

Enligt Arbetsmiljöverket visar de riktade myndighetsgemensamma kontrollerna i riskbranschen bygg och anläggning på återkommande och systematiska problem i stora byggprojekt. Bland annat identifierades förekomst av svarta löner och omfattande skattebedrägerier, utnyttjande av falska identiteter, falska s.k. A1-intyg (intyg om vilket lands sociala trygghet arbetstagaren omfattas av), felaktigt angivna uppgifter i utstationeringsregistret och villkor som inte uppfylls, allvarliga arbetsmiljörisker, människohandel och exploatering av arbetskraft. Riskerna ökar när det är internationella företag och utländsk arbetskraft på plats.

Mot bakgrund av att användande av illegal arbetskraft är ett stort samhällsproblem med risk för allvarliga samhällsskador behöver ytterligare åtgärder nu vidtas. Regelverket måste skärpas för att säkerställa ett tydligare entreprenörsansvar och skapa verkningsfulla incitament för ett ökat ansvarstagande i varje led i entreprenadkedjan. Bristen på ansvar för att kontrollera regelefterlevnad hos underentreprenörer i tidigare led behöver åtgärdas, samtidigt som behovet av en minskad administrativ börda för företagen beaktas. Kännbara sanktioner ökar förutsättningarna för utvecklandet av stärkta rutiner för insyn och kontroll.

Uppdraget att se över straffansvaret för användande av illegal arbetskraft

Regler om sanktioner för illegalt arbete i Sverige finns i 20 kap. utlänningslagen (2005:716). Den som har en utlänning anställd hos sig, trots att utlänningen inte har rätt att vistas i eller inte har rätt att arbeta i Sverige, kan dömas till böter eller fängelse (5 §). Den 1 september 2026 höjdes straffet till fängelse i högst två år och kravet på försvårande omständigheter för fängelse togs bort. En utlänning som är anställd eller bedriver verksamhet i Sverige utan arbetstillstånd kan dömas till böter (3 §).

Straffansvaret omfattar inte andra aktörer i entreprenadkedjan än arbetsgivaren och den anställda. Uppdragsgivare åt arbetsgivare som använder illegal arbetskraft, liksom uppdragsgivare i tidigare led, kan dock i vissa fall påföras en särskild avgift (12 a §). Även arbetsgivaren kan, vid sidan om straffansvaret, påföras en sådan avgift (12 §). Beställaren i huvudentreprenadavtalet – t.ex. byggherren – kan dock inte påföras den särskilda avgiften (12 a § första stycket 3).

För att motverka användandet av illegal arbetskraft är det angeläget att alla aktörer i entreprenadkedjan har tydliga incitament att agera ansvarsfullt. Från det perspektivet framstår det som otillfredsställande att straffansvaret är begränsat till att, utöver arbetstagaren själv, endast omfatta dennes arbetsgivare. Det framstår t.ex. som närmast stötande att en huvudentreprenör som anlitar en underentreprenör med full insikt om att denne i sin tur använder illegal arbetskraft, inte kan hållas straffrättsligt ansvarig för sitt agerande. Det gäller naturligtvis särskilt när underentreprenören har anknytning till utlandet och möjligheterna att hålla denne ansvarig i Sverige med stöd av det svenska regelverket är begränsade. Det finns därför anledning att se över straffbestämmelserna för att säkerställa att de är ändamålsenligt utformade och träffar alla straffvärda fall. Vid en sådan översyn bör det närmare övervägas i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar samtliga aktörer i entreprenadkedjan, inklusive beställaren i huvudentreprenadavtalet, bör kunna hållas straffrättsligt ansvariga. Det ska beaktas att möjligheterna till insyn i och kontroll över arbetsgivarens agerande kan skilja sig åt i de olika entreprenadleden och att utformningen av straffansvaret kan behöva anpassas till dessa förhållanden.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om straffansvaret för användandet av illegal arbetskraft i entreprenadförhållanden bör utvidgas till att omfatta fler aktörer i entreprenadkedjan, inklusive beställaren i huvudentreprenadavtalet,
- oavsett utredarens ställningstagande, lämna förslag som innebär en sådan utvidgning av straffansvaret, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå andra åtgärder för att motverka användande av illegal arbetskraft i entreprenadförhållanden

Utökade möjligheter att påföra en särskild avgift

Som konstateras ovan kan, utöver arbetsgivaren, uppdragsgivare och uppdragsgivare i tidigare led, åt en arbetsgivare som använder illegal arbetskraft, påföras en särskild avgift (20 kap. 12 och 12 a §§ utlänningslagen). Med uppdragsgivare i tidigare led avses även en huvudentreprenör. En huvudentreprenör är den som har det övergripande ansvaret att utföra en entreprenad enligt avtal med beställaren. Sedan den 1 juni 2026 är grundavgiften två prisbasbelopp per utlänning (118 400 kronor år 2026) och fyra prisbasbelopp (236 800 kronor år 2026) om överträdelsen har pågått längre tid än tre månader.

Undantag från ansvaret för arbetsgivare gäller om arbetsgivaren har kontrollerat utlänningens rätt att vistas i Sverige, behållit en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har rätt att vistas här, och underrättat den behöriga myndigheten om anställningen.

Undantag från ansvaret för uppdragsgivare gäller om uppdragsgivaren har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och inte inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas i Sverige. För uppdragsgivare i tidigare led krävs att uppdragsgivaren inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas i Sverige och som arbetade inom underentreprenaden.

Dagens regelverk har sin grund i det s.k. sanktionsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmed-

borgare som vistas olagligt). Direktivet innehåller minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare som anställer tredjelandsmedborgare som vistas och arbetar i Sverige olagligt. Även arbetsgivarens uppdragsgivare och uppdragsgivare i tidigare led omfattas av direktivet. EU-kommissionen har nyligen publicerat en rapport om tillämpningen av direktivet och aviserar att en mer djupgående utvärdering av direktivet kommer att inledas under året, COM(2026) 260 final.

Beställaren i huvudentreprenadavtalet omfattas inte av ansvaret att betala en särskild avgift. Denna begränsning motsvarar det som gäller för det entreprenörsansvar som finns i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (3 § tredje stycket i den lagen).

Det finns goda skäl för att en beställare i ett entreprenadavtal inte ska kunna hållas ansvarig för lön och annan ersättning för arbete som en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige har utfört inom ramarna för en anställning hos en underentreprenör. Som framgår ovan är det emellertid inte lika självklart att en sådan beställare inte ska kunna hållas ansvarig på annat sätt, t.ex. i de fall beställaren har insett att entreprenaden kommer att utföras med användande av illegal arbetskraft. Enligt de här direktivens första uppdrag ska utredaren överväga om inte också beställaren bör omfattas av straffansvar i sådana situationer. Det är mot den bakgrunden också naturligt att överväga om beställaren även bör kunna åläggas en sådan särskild avgift som i dag kan påföras samtliga övriga aktörer i entreprenadkedjan.

I det sammanhanget är det naturligt att utredaren också överväger om den särskilda avgiften enligt 20 kap. 12 och 12 a §§ utlänningslagen bör höjas ytterligare. På samma sätt bör det övervägas om även sanktionsavgiften för överträdelse av regler om anmälningsplikt för utstationerade arbetstagare enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare bör höjas.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om även beställaren i ett huvudentreprenadavtal bör kunna åläggas att betala en särskild avgift enligt utlänningslagen,
- oavsett utredarens ställningstagande, lämna förslag som innebär att en sådan avgift kan åläggas även beställaren,

- analysera och ta ställning till om den särskilda avgiften bör höjas ytterligare, och i så fall lämna förslag till en sådan höjning,
- analysera och ta ställning till om sanktionsavgiften enligt lagen om utstationering av arbetstagare bör höjas, och i så fall lämna förslag till en sådan höjning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utökade möjligheter att meddela näringsförbud

Näringsfriheten, dvs. friheten för var och en att etablera egen näringsverksamhet med det innehåll och den form som han eller hon önskar, är en av hörnstenarna i det svenska ekonomiska systemet. Begränsningar i rätten att driva näring får endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (2 kap. 17 § regeringsformen).

Regler om näringsförbud finns i lagen (2014:836) om näringsförbud.

Näringsförbudets främsta syfte är att förhindra att näringsidkare som har visat sig olämpliga att bedriva näringsverksamhet och som på ett allvarligt sätt har missbrukat den grundlagsskyddade näringsfriheten fortsätter med detta. Näringsförbudet ska utgöra en adekvat reaktion på ett grovt åsidosättande av de skyldigheter som näringsidkaren har och som förorsakar betydande skador för borgenärer, konkurrenter, konsumenter, anställda, avtalsparter och samhället i övrigt (prop. 1985/86:126 s. 34). Näringsförbud får meddelas enskilda näringsidkare och de som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet. Bestämmelserna om näringsförbud tillämpas också på dem som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet som en juridisk person har bedrivit (s.k. faktiska företrädare). Vissa befattningshavare i juridiska personer, t.ex. styrelseledamöter och verkställande direktör i aktiebolag, är sådana att bestämmelserna om näringsförbud alltid ska tillämpas på dem. Det är den som i realiteten utövar bestämmanderätten i företaget som omfattas av bestämmelserna.

Näringsförbud kan meddelas i samband med att en person döms för brott. Det krävs då att den som ska meddelas näringsförbudet grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa eller att han eller hon gjort sig skyldig till brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt. Näringsförbudet måste också vara påkallat från allmän synpunkt (4 §).

Därutöver finns det i vissa situationer möjlighet att meddela näringsförbud av andra skäl. Ett sådant näringsförbud kan meddelas den som har agerat grovt otillbörligt mot borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt sina skyldigheter i samband med en konkurs (5 §), den som grovt åsidosatt sina skyldigheter i en näringsverksamhet för vilken skatt, tull eller avgift i avsevärd omfattning inte har betalats (6 §) eller den som överträtt vissa bestämmelser i konkurrenslagen (2008:579) eller i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (7 §). Även i dessa fall måste förbudet vara påkallat från allmän synpunkt.

Det finns ingen möjlighet att meddela näringsförbud vid andra regelöverträdelser som inte innefattar att den som ska meddelas förbudet dömts för brott, t.ex. vid överträdelse av förbudet mot att använda illegal arbetskraft. Delegationen mot arbetslivskriminalitet, som bl.a. haft i uppdrag att lämna förslag på åtgärder och verktyg för att bekämpa arbetslivskriminalitet (SOU 2025:25), har bedömt att näringsförbud kan vara ett effektivt verktyg för att motverka arbetslivskriminalitet. Enligt delegationen bör det utredas om näringsförbud ska kunna meddelas även på grund av andra regelöverträdelser än vad som gäller i dag. Delegationen anför att det framstår som naturligt att näringsförbud ska kunna grundas på upprepade eller allvarliga överträdelser av bestämmelser om utländsk arbetskraft i Sverige.

Användandet av illegal arbetskraft innebär stora påfrestningar för det svenska samhället. Det innebär en osund konkurrens och undergräver den svenska arbetsmarknadsmodellen och förtroendet för välfärdssystemen. Sammantaget hotar det grundläggande samhällsintressen som en fungerande arbetsmarknad och en reglerad invandring. Det finns därför anledning att i det här sammanhanget överväga om det ska vara möjligt att meddela näringsförbud även för den som, utan att ha dömts för brott, använder illegal arbetskraft i näringsverksamhet. Det handlar alltså om fall som i dag kan leda till att en särskild avgift påförs (20 kap. 12 eller 12 a § utlänningslagen). Det bör därför övervägas om det i sådana fall kan vara motiverat att tillämpa lagen om näringsförbud, inklusive vilka aktörer i entreprenadkedjan som i så fall bör omfattas av den möjligheten.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om den som använder illegal arbetskraft i entreprenörsförhållanden, utan att ha dömts för brott, bör kunna åläggas näringsförbud,
- analysera och ta ställning till vilka aktörer i entreprenadkedjan som i så fall bör omfattas av den möjligheten, och
- om analysen visar på behov, lämna förslag som innebär en sådan utvidgning av möjligheterna att meddela näringsförbud, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utdökade möjligheter att utdöma företagsbot

Regler om företagsbot finns i brottsbalken. Företagsbot kan dömas ut för ett företag vars företrädare döms för brott. Det gäller alltså även när företrädaren döms för brott i anledning av att ha anlitat illegal arbetskraft.

Företagsbot döms dock sällan ut om företaget har påförts den särskilda avgiften enligt utlänningslagen, trots att det inte finns något principiellt hinder mot att göra det (se rättsfallen NJA 2015 s. 885 och NJA 2016 s. 994). Enligt rättsfallen har de båda sanktionerna i allt väsentligt samma ändamål, vilket talar emot att tillämpa dem samtidigt. Av rättspraxis framgår att företagsboten – enligt det regelverk som gäller i dag – bör efterges om den samlade reaktionen på brottsligheten annars skulle bli oproportionerligt sträng.

Regeringen kan konstatera att det maximala beloppet som kan åläggas som särskild avgift i dag utgörs av fyra prisbasbelopp per anställd i de grävsta fallen. Att företaget därutöver skulle kunna dömas att betala en företagsbot i de fall det kan konstateras att brott har begåtts framstår enligt regeringens uppfattning inte i sig som oproportionerligt för en överträdelse av så allvarligt slag som nu är aktuellt. Att företagsboten ofta efterges innebär också att det, från företagets perspektiv, blir samma reaktion från samhällets sida om utnyttjandet av den illegala arbetskraften innebär att ett brott har begåtts som när så inte är fallet. Det framstår inte som en rimlig ordning. Det bör därför övervägas hur förutsättningarna för att döma ut företagsbot samtidigt med den särskilda avgiften kan förbättras.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om den som utnyttjar illegal arbetskraft i entreprenörsförhållanden i större utsträckning än i dag ska kunna åläggas företagsbot även när en särskild avgift döms ut,
- oavsett utredarens ställningstagande, lämna förslag som innebär en sådan utvidgning av användningen av företagsbot, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Närliggande frågor

Utredaren ska lämna de förslag på övriga åtgärder som övervägandena ger anledning till. Utredaren är oförhindrad att ta upp och lämna förslag om sådant som har nära samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

De förslag som lämnas ska vara förenliga med EU-rätten och svensk grundlag, särskilt näringsfriheten. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar.

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ingår i uppdraget att redogöra för konsekvenserna av förslagen. Såväl ekonomiska som andra konsekvenser ska belysas, särskilt konsekvenserna för näringslivet och näringsfriheten. Utredaren ska även redogöra för hur eventuellt ökade kostnader bör finansieras i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen ska vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden och utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har för sådana åtaganden.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en nära dialog med Migrationsverket, Arbetsmiljöverket, Skatteverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten samt representanter för näringslivet och särskilt berörda branscher. Vid behov ska utredaren också inhämta synpunkter från andra berörda myndigheter och aktörer och från arbetsmarknadens parter.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Utredaren ska särskilt följa den av EU-kommissionens aviserade utvärderingen av

sanktionsdirektivet. I den mån utredarens analyser har betydelse för Sveriges ståndpunkter i eventuella EU-förhandlingar i den frågan bör Justitiedepartementet underrättas.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses vara relevanta.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2027.

(Justitiedepartementet)