

Grannländers arbete mot
arbetslivskriminalitet
inom bygg- och
anläggningssektorn.

En underlagsrapport till Byggmarknadskommisionen

Av Hans Jeppson för Byggmarknadskommisionen kansli

Oktober 2021

Innehållsförteckning

Grannländers arbete mot arbetslivskriminalitet inom bygg- och anläggningssektorn.	1
1 Inledning	6
1.1 EU-medborgare.....	6
1.2 Tredjelandsmedborgare	8
1.3 Likartade problem i andra länder	9
2 Norge	11
2.1 Arbetsmarknaden	11
2.2 Utländsk arbetskraft.....	12
2.2.1 Arbete för EU-medborgare.....	12
2.2.2 Arbete för tredjelandsmedborgare	13
2.3 Arbetslivskriminalitet och utländsk arbetskraft	14
2.3.1 NTAES	15
2.3.2 Fair play Byggs verksamhet	16
2.4 Allmängiltigförklarade kollektivavtal.....	18
2.4.1 Beslut och tillsyn	19
2.4.2 Synen på allmängiltigförklarade avtal	20
2.5 A-krimssamarbete – ett verktyg mot arbetslivskriminalitet	23
2.5.1 A-krimsentrene.....	23
2.5.2 A-krimgrupperna.....	24
2.5.3 Sekretess.....	25
2.5.4 Polisens befogenheter – nytillkomna problem	27
2.6 Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ)	29
2.7 Lagstiftning om människohandel	30
2.8 HMS-kort	31

2.9	Oslomodellen	33
2.9.1	Löner och arbetsvillkor i Oslo-modellen.....	34
2.9.2	Förbud mot kontant betalning i Oslo-modellen .	34
2.9.3	Krav på användning av fast anställda i Oslo- modellen.....	34
2.9.4	Krav på lön mellan bemanningsuppdrag i Oslo- modellen.....	35
2.9.5	Krav på yrkeskunnig personal i Oslo-modellen...	35
2.9.6	Krav på lärlingsplatser	36
2.9.7	Språkkrav i Oslo-modellen.....	36
2.9.8	Begränsning av underleverantörsled i Oslo- modellen.....	37
2.9.9	Krav på legitimation och registrering i Oslo- modellen.....	37
2.9.10	Kontroll i Oslo-modellen.....	38
2.9.11	Obligatoriskt medlemskap i StartBANK i Oslo- modellen.....	38
2.10	Strategi mot arbetslivskriminalitet	39
2.10.1	Ökad tillgång till information.....	41
2.10.2	Statsbygg ska ta initiativ.....	41
2.10.3	Krav på seriösa företag vid offentlig upphandling.....	42
2.10.4	Lag om lönestöld	43
2.10.5	Lag mot att inte betala tjänstepensionspremier införs.....	46
2.10.6	Alla löner måste betalas genom banker.....	47
2.10.7	Arbeidstilsynets roll att kontrollera löner	47
2.10.8	Åpenhetsloven ska visa risker för dåliga arbetsvillkor	50
2.11	Parternas krav på ytterligare insatser	52
3	Finland	54
3.1	Arbetsmarknaden	54
3.2	Arbetslivskriminalitet och utländsk arbetskraft	56
3.2.1	Omfattning och karakteristiska.....	57
3.2.2	Brottens karaktär.....	57
3.2.3	Finsk grå ekonomi i estnisk skepnad.	58

3.2.4	HEUNI	59
3.3	Allmänt bindande kollektivavtal.....	61
3.4	Lagstiftning mot utnyttjande av arbetskraft.....	62
3.5	Skatteregler.....	65
3.5.1	Inkomstregistret	65
3.5.2	Personbeteckning.....	66
3.5.3	Skattenummer och skattekort	67
3.5.4	Personkort.....	68
3.6	Beställansvarslagen	69
3.7	Finlands system för arbetskraftsinvandring	71
3.8	Insatser för att öka medvetenheten om utnyttjande av arbetskraft.....	72
3.9	Regeringens planer och strategier	73
3.9.1	Regeringsprogrammet	73
3.9.2	Strategi bekämpning av grå ekonomi	74
3.9.3	Ändringar aviseras om arbetskraftinvandring	74
3.9.4	Nationell strategi för offentlig upphandling 2020.....	76
4	Danmark	79
4.1	Arbetsmarknaden	79
4.2	Arbetskraft från utlandet	81
4.2.1	Utstationerade arbetstagares lön	81
4.2.2	Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT).83	
4.2.3	Arbetskraft från tredje-land	84
4.3	Offentlig upphandling.....	85
4.3.1	Arbejdsklausler	85
4.4	Exploatering av arbetskraft.....	85
4.4.1	Arbejdstillsynets observationer.	85
4.4.2	Lagstiftning mot utnyttjande av arbetskraft.	86
4.4.3	Centrum mot människohandel (CMM).....	87
4.5	Politiska initiativ kring arbetslivskriminalitet	87
4.5.1	Myndighetsgemensamt arbete	87

4.5.2	Ny kontrollenhet för kontrakt vid offentlig upphandling.....	88
4.5.3	Försök med ID-kort vid statliga byggen	89

1 Inledning

Det förekommer arbetslivskriminalitet inom byggsektorn inom alla EU och EES-länder. Det handlar oftast om en arbetslivskriminalitet som är kopplat till gränsöverskridande arbetskraft.

I korthet så åker både medborgare i de östliga medlemsstaterna och tredjelandsmedborgare till västeuropeiska länder för att arbeta inom bland annat byggsektorn. Att utländska byggbolag och utländska byggarbetare söker sig till marknader med hög ekonomisk aktivitet och med högre marknadspris både för utförda tjänster och för arbetade timmar, är i sig helt naturligt. Men det finns också en omfattande arbetslivskriminalitet kopplat till arbetskraftens och företagens rörlighet.

1.1 EU-medborgare

När EU skapades på 1950-talet fanns det redan en vision om de tre friheterna:

- *Fri rörlighet för varor.*
- *Fri rörlighet för tjänster.*
- *Fri rörlighet för personer.*

Genom Maastrichtfördraget som trädde i kraft 1993 lades *Fri rörlighet för kapital* till, och allt sedan dess talas det om de *Fyra friheterna* inom den Europeiska unionen.

Även om det redan när det europeiska samarbetet växte fram fanns en övertygelse om att förverkligande av dessa friheter skulle medföra ökat välbefinnande i Europa, så tog det lång tid innan olika nationella hinder kunde monteras ner.

Ännu i dag finns det vissa nationella legala hinder för fri rörlighet för varor och tjänster, även om det nationella utrymmet för reglering

blivit kringskuret och hindren för varor numera huvudsakligen bygger på undantag av hälso- och miljöskäl samt phytosanitära skäl. Tjänstedirektivet från 2006 syftade till att skapa en gemensam marknad för tjänster, även om det skulle kunna finnas kvar vissa tillåtna nationella regleringar.

Den fria rörligheten för personer¹ avser egentligen arbetstagare². Före Covid-19-pandemin så restes det ej några hinder för personer att resa till en annan medlemsstat för att arbeta.³

EU kommissionen beräknade att det 2019⁴ att mellan 12 och 13 miljoner EU-medborgare i åldern 20–64 bodde i ett annat land än det land där de var medborgare. De allra flesta arbetade eller var anhöriga till personer som arbetade. Totalt utgjorde gruppen cirka 4,2 % av den arbetsföra befolkningen i Unionen menade kommissionen^{5 6}.

Kommissionens beräknade att cirka 3 miljoner individer var utsända, det vill säga de arbetade för arbetsgivarens räkning i ett

¹ FÖRDRAGET OM EUROPEISKA UNIONENS FUNKTIONSSÄTT Artikel 45

1. Fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen.

2. Denna fria rörlighet ska innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

3. Den ska, med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, innefatta rätt att

a) anta faktiska erbjudanden om anställning,

b) förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål,

c) uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i den staten,

d) stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där, på villkor som ska

fastställas av kommissionen i förordningar.

4. Bestämmelserna i denna artikel ska inte tillämpas på anställning i offentlig tjänst

² Det finns ingen rätt för en EU-medborgare att bosätta sig i en annan medlemsstat om hen inte har en anställning, driver en näringsverksamhet eller har sin försörjning ordnad genom till exempel pensionsutbetalning. För de nordiska ländernas del finns det dock en sådan ömsesidig rätt för medborgare att bosätta sig i ett annat land oavsett försörjningsförmåga.

³ Den stora inflyttningen av medborgare i de östeuropeiska medlemsstaterna till Storbritannien anförs ofta som en starkt bidragande orsak till Brexit. Den brittiska regeringen hade inte fördragsmässiga rättigheter att reglera migrationen. Det fanns inte heller något system, likande vår folkbokföring, för att veta vilka EU-medborgare som bodde i Storbritannien.

⁴ Det vill säga när Storbritannien och Nordirland fortfarande var medlemmar i EU.

⁵ Annual report on intra-EU labour mobility 2020 (2021).

⁶ Rapporten byggde på beräkningen att det fanns cirka 3 miljoner EU medborgare i Storbritannien och Nordirland, men den siffran var en kraftig underskattning av den verkliga migrationen eftersom redan i mitten av mars 2021 hade den brittiska staten tagit emot 5,1 miljoner ansökningar om uppehållstillstånd och därav beviljat 4,6 miljoner tillstånd till medborgare i EU/EES länder som är bosatta i Storbritannien och Nordirland.

annat land än de var bosatta.⁷ Men därtill var det cirka 1,5 miljoner personer som dagspendlade över gränserna.

De länder som har högst andel inflyttade EU/EES+Schweiz-medborgare i förhållande till landets befolkning är Island, Luxembourg och Schweiz, följt av Norge, Danmark Nederländerna, Belgien och Tyskland.

Sverige har haft ett förhållandevis lågt inflöde av EU medborgare som bosätter sig i Sverige för att arbeta. Det kan finnas flera orsaker.

- Den svenska arbetsmarknaden är måhända inte attraktiv för utländska arbetstagare.
- Det har under samma tid funnit en omfattande inflyttning av tredjelandsmedborgare till Sverige. Detta kan ha fungerat som en undanträngningsfaktor.
- Sociala och marknadsmässiga förhållanden (till exempel bostadssituation) kan påverka viljan att flytta till Sverige.

EU-medborgare kan likväl komma och arbeta i Sverige utan intentionen att stanna kvar och bosätta sig.

De kan komma som utsända arbetstagare i ett utländskt företag som säljer en tjänst på den svenska marknaden. Men de kan också komma som arbetstagare och ta arbete i Sverige utan att ha ambition att permanent flytta till Sverige. Det finns emellertid en betydande osäkerhet beträffande hur korrekta de statistiska uppgifterna är om EU-medborgare på den svenska arbetsmarknaden.

1.2 Tredjelandsmedborgare

Det finns också en omfattande förekomst av tredjelandsmedborgare som arbetar i EU-länder, både med tillstånd av olika slag och helt utan tillstånd. Åter finns det både individer som vill permanent bosätta sig i ett EU/EES-land och individer vars primära intresse är att arbeta och tjäna pengar under en tid. Något förenklat kan man säga att individer kopplade till länder vid Unionens östra gräns ofta uppträder som tillfällig arbetskraft, medan personer från länder längre bort oftare söker att bli permanent bosatta i ett västeuropeiskt

⁷ Kommissionen statistisk uppvisar en mycket kraftig ökning mellan 2018 och 2019, en ökning med cirka 60%. Sannolikt beror ökningen till stor del på bättre registrering av utstationerad arbetskraft i de olika medlemsstaterna

land.⁸. Båda grupperna söker sig till länder som Tyskland och de nordiska länderna.

Enligt officiell statistik från de olika länderna som sammanställts av Eurostat så fanns det 1 januari 2020 cirka 23 miljoner icke-EU-medborgare bosatta i de då 28 EU länderna, vilket utgjorde cirka 5,1% av den totala befolkningen. Därtill finns det beräkningar⁹ på cirka 4-5 miljoner tredjelandsmedborgare som utan tillstånd uppehöll sig inom EU+EFTA länderna, varav cirka hälften i Tyskland och Storbritannien.

1.3 Likartade problem i andra länder

Alla länder inom EU/EES har problem med arbetslivskriminella upplägg. Men Sverige befinner sig på många sätt i samma situation som ett tiotal andra medlemsstater när det gäller de allmänna migrationsströmmarna och rörelse av arbetskraft över EU:s yttre och inre gränser. Man kan säga att alla de nordiska länderna, Frankrike, Tyskland, Österrike, Belgien och Nederländerna har problem som i mångt och mycket liknar varandra. Även i de sydeuropeiska länderna finns det stora grupper utländska arbetstagare men där har det sedan lång tid funnits en stor informell, eller illegal, sektor. I de nordvästliga medlemsländerna var dessa illegala inslag på arbetsmarknaden tidigare mycket marginella.

Det finns gemensamma underliggande problem. EU:s regelverk för fri rörlighet för arbetskraft och för tjänster har inte motsvarats av en integration och harmonisering av kontroll av skatter och sociala avgifter. För att uttrycka det klart, när en arbetstagare arbetar i ett land och är bosatt i ett annat land ökar möjligheterna att hen själv eller hens arbetsgivare att undandra sig skatt högst påtagligt.

Varje EU-land har ett eget skatteadministrativt system som primärt är uppbyggt för den skattskyldiga verksamheten inom landet. Där har de flesta länder strävat efter en ökad användning av ett automatiserat informationsutbyte. Sverige har kommit mycket

⁸ Det finns givetvis undantag, bärplockarna från Thailand är säsongarbetare, liksom skogsplanterare från till exempel Ukraina.

⁹ Pew Research Center, November 2019, "Europe's Unauthorized Immigrant Population Peaks in 2016, Then Levels Off"

långt i detta hänseende. Men det svenska systemet, liksom liknande system i våra grannländer och andra västeuropeiska länder, har svårt att hantera storskaliga upplägg där ohederliga företag använder informationsglapp vid gränsöverskridande transaktioner och när man nyttjar arbetskraft som "inte syns".

När det gäller sociala avgifter, där det i de flesta europeiska länder finns ett delat betalningsansvar mellan arbetsgivare och arbetstagare, finns det också omfattande möjligheter för ohederliga företag och arbetstagare att undgå att fullgöra sina betalningsskyldigheter. Vad som nu kan observeras i alla västeuropeiska länder är att denna form av upplägg förekommer i stor skala.

Ett annat problem är kopplat till EU:s utstationeringsregler. Utstationeringsregelverket är en kompromiss mellan å ena sidan ett intresse att inte utsätta västeuropeiska företag och arbetstagare för en ren lönekonkurrens från östeuropeiska företag, å andra sidan är reglerna utformade så att västeuropeiska länder inte har rätt att ställa så långtgående krav att östeuropeiska företag i praktiken förnekas rätten att sälja sina tjänster i andra medlemsstater. Konsekvensen av kompromissen är att den utstationerade arbetskraftens löner ska sättas i relation till löner i landet där de utför arbetet med att leverera en tjänst, inte utifrån lönenivån i de land företaget eller arbetskraften kommer från.

I vissa EU-länder är detta juridiskt sett förhållandevis enkelt eftersom minimilöner regleras genom offentliga beslut av något slag. Av länderna i vår närhet är det bara Sverige och Danmark som helt saknar offentliga regler om lönenivåer för utstationerad personal. Men i verkligheten så saknas i de flesta EU/EES länder effektiva kontrollinsatser för att upprätthålla den princip som slogs fast i utstationeringsdirektivet. Så i realiteten är de lagstadgade minimilönerna alls inte någon garanti för att utländska företag inte betalar sin arbetstagare låga löner.

Även om förhållanden är olika så finns det likväl anledning för både svenska politiker och för aktörer inom byggsektorn att lära sig från erfarenheter i andra länder. Det är givetvis särskilt intressant att se på våra grannländer eftersom de nordiska samhällena i så många avseenden liknar varandra.

2 Norge

2.1 Arbetsmarknaden

Den norske arbeidsmarknaden liknar den svenska.

- **LO**, den norske Landsorganisationen, har cirka 970 000 organiserade löntagare i 26 olika förbund¹⁰. LO har en tydlig koppling till Arbeiderpartiet.
- **Unio - Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede** har cirka 380 000 medlemmar i 13 förbund, till stor del inom offentlig sektor.
- **Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund** omfattar 13 förbund med cirka 220 000 medlemmar, många tjänstemän inom offentlig sektor.
- **Akademikerne** med 13 fackförbund organiserar cirka 210 000 medlemmar, huvudsakligen med långa akademiska utbildningar.

Arbetsgivarorganisationerna domineras av

- **Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)** som organiserar 27 000 privata företag med över 572 000 årsanställda.
- **KS Kommunesektorens organisasjon** som förhandlar om löner för 440 000 kommunanställda

¹⁰ Till skillnad från svenska LO finns det i norske LO en del mindre medlemsförbund som ligger långt från den traditionella "arbetar"-definitionen, till exempel finns bland medlemsförbunden fackförbund för piloter, sjöbefäl och författare.

Byggnadsarbetare organiseras till stor del inom **Fellesforbundet**¹¹. Inom detta stora fackförbund finns ett tariff-/branschråd som heter *Byggfag* som utgör en slags styrelse för de fackliga frågor som gäller byggnadsarbetare.

Inom NHO finns **Byggenæringens Landsforening** som har 14 branschorganisationer med 3 300 medlemsföretag som tillsammans har mer än 68 000 anställda.

2.2 Utländsk arbetskraft

Man bör betänka att Norge är ett av Europas absolut rikaste länder och att detta också avspeglas i höga reallöner. Detta gör att det är mycket attraktivt för utlänningar att arbeta i Norge. Denna attraktionskraft avspeglas även i en stor lockelse att genomföra arbetslivskriminella upplägg.

2.2.1 Arbete för EU-medborgare

Det finns mycket utländsk arbetskraft i Norge, men man söker medvetet att i första hand nyttja arbetskraft inom den gemensamma EU/EES arbetsmarknaden. Över 80% av de som kommit för att arbeta i Norge är medborgare i ett europeiskt land.

Norge är inte medlem av EU, men genom EES-avtalet omfattas Norge av samma regler om fri rörlighet för personer och tjänster som EU:s medlemsstater. Det betyder till exempel att Norge har samma förpliktelser att implementera utstationeringsdirektivet som Sverige. Norge är också med i Schengensamarbetet och, med undantag för speciella situationer som den pågående pandemin, har inte heller Norge rätt att upprätthålla gränskontroller för resande¹² från andra Schengenländer.

Inflödet av arbetskraft från andra länder till Norge har ökat betydligt sedan EU utvidgningen 2004. Mellan 2008 och 2017 steg

¹¹ Fellesforbundet är ett norsk fackförbund grundat 1988 som en sammanslagning av *Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund*, *Norsk Bygningsindustriarbeiderforbund* och *Bekledningsarbeiderforbundet*, därefter har även *Norsk Grafisk Forbund*, *Norsk Papirindustriarbeiderforbund*, *Norsk Skog- og Landarbeiderforbund*, *Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet* samt *Norsk Transportarbeiderforbund* gått in i Fellesforbundet.

¹² Däremot har Norge både en rätt och skyldighet att upprätthålla en gränskontroll för varuflöden, vilket innebär att Norge inte upprätthåller några helt öppna gränspassager.

andelen utländsk arbetskraft i Norge från 10% till 16%. Särskilt påtaglig var ökningen i byggbranschen och redan 2018 fanns det mer än 30 000 utländska byggnadsarbetare som var registrerade för att arbeta i Norge, de allra flesta från Polen, Litauen och Rumänien.

2.2.2 Arbete för tredjelandsmedborgare

Norge ett omfattande legalt inflöde av säsongsarbetskraft även från tredje land, till fiskprocessindustrin, skogsbruk och jordbruk. Tanken är att säsongsarbetare ska lämna Norge vid säsongens slut. Det bör noteras att Norge, inte tillåter säsongsarbete inom bygg- och anläggningssektorn.

Men för att tredjelandsmedborgare som vill arbeta under längre tid i Norge upprätthåller Norge ett system som är betydligt mera restriktivt än det svenska. För att som tredjelandsmedborgare få arbeta i Norge krävs ett anställningserbjudande från ett norskt företag, men individen måste också kunna visa bevis på utbildning som är relevant för anställningen, antingen en tre-årig yrkesutbildning¹³ eller en akademisk utbildning.

Arbetsvillkoren får rent generellt inte vara sämre än som är normalt i Norge, men för byggnadsarbetare finns ett allmängiltigförklarat kollektivavtal som måste följas. Anställning på 80% av heltid kan accepteras. För att kunna ta hustru och/eller barn till Norge krävs att personen är över 24 år och har en årsinkomst på minst cirka 275 000 NOK, dvs lika mycket i SEK, föregående år och lika hög förväntad inkomst under kommande år.

En arbetstagare som har yrkesutbildning får uppehållstillstånd för enbart ett år i taget, medan personer med akademisk utbildning kan få tillstånd för tre år.

En arbetstagare har rätt att byta anställning till samma typ av arbete hos en annan arbetsgivare.

Efter tre år kan arbetstagaren och familjen ansöka om permanent uppehållstillstånd.

¹³ I, vad som beskrivs som exceptionella fall, kan norska myndigheter även acceptera färdigheter förvärvade utan formell yrkesutbildning.

2.3 Arbetslivskriminalitet och utländsk arbetskraft

I Norge finns en bred politisk enighet, liksom en enighet mellan arbetsmarknadens parter, om att arbetslivskriminalitet är ett omfattande och allvarligt problem. Det finns en tydlig koppling mellan arbetslivskriminalitet och utländsk arbetskraft och detta benämns ofta ”*social dumping*”.

Även om frågan har funnit på den politiska dagordningen under ett decennium eller så, så saknas även i Norge beräkningar på omfattningen av arbetslivskriminalitet. Däremot har man i Norge mera ingående studerat arbetslivskriminella upplägg och de individer som myndigheterna har anledning att tro iscensätter dessa upplägg. De slutsatser som norska myndigheter har dragit är av stort intresse för svensk del eftersom det finns uppenbara likheter mellan uppläggen i Norge och Sverige.

Den norska regeringen skriver i sin strategi mot arbetslivskriminalitet 2021 att”

«Arbeidslivskriminaliteten har utviklet seg i retning av å bli mer systematisk og organisert. Det viser analyser framlagt av etatene. Virksomheten er i økende grad blitt kamuflert bak en lovlydig fasade. Dette gjør det mer krevende å avdekke arbeidslivskriminalitet. Det vil være usikkerhet knyttet til vurderinger av omfang og utvikling.»

I december 2020 konstaterade Ökokrim¹⁴ att

«Det foreligger ingen statistikk som viser hvor stort utbytte som genereres av kriminelle nettverk sine handlinger. Basert på vurderinger av hvor stort utbytte de straffbare forhold har generert, beslag av titalls millioner kroner i enkeltsaker, samt samfunnsøkonomiske analyser, er det snakk om betydelige beløp. Politiet lykkes kun i begrenset grad å inndra utbyttet.»

Byggbranschen är särskilt utsatt för arbetslivskriminalitet i Norge. SERO-undersökningen¹⁵ från 2020 visar att näringslivet upplever arbetslivskriminalitet som ganska vanligt eller mycket vanligt i flera

¹⁴ Ökokrim (Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet) är en organisation som motsvarar Ekobrottsmyndigheten men är inte en egen myndighet, utan är en del av polisväsendet med egen åklagarbemanning. Ökokrim bildades 1989. Den svenska Ekobrottsmyndigheten startades 1998

¹⁵ SERO (Skatteforvaltningens utredning om etterlevnad, rapportering och upptäckt risk)

branscher. Inom bygg-, anläggnings- och målning anser mer än 50 procent att det är vanligt att sådan brottslighet förekommer.

Under pandemin har många tredjelandsmedborgare identifierats som upprepade gånger försöker komma in i Norge på grund av arbete men som utvisas på grund av bristande yrkeskompetens eller arbetstillstånd. Dokumentation visar att flera redan har arbetat olagligt i Norge. För att komma in i Norge eller för att undvika karantänhotell har omfattande användning av falska anställningsavtal vid gränskontrollerna också rapporterats. Falska norska anställningsavtal har blivit en vara som annonseras och köps på internet.

Under våren 2021 meddelade *Justis- og beredskapsdepartementet* att två miljoner NOK anslags för en mera omfattande studie om omfattningen av arbetslivskriminalitet.

2.3.1 NTAES

Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) har till uppgift att utarbeta läges- och trendanalyser av ekonomisk brottslighet och arbetslivsbrottslighet. NTAES består av medarbetare från Skatteetaten, Politiet, NAV, Arbeidstilsynet och Tolletaten, och det med syfte att underlätta för myndigheterna att bättre utnyttja deras övergripande analys- och underrättelseinformation. Centret har bland annat tagit fram lägesbeskrivningar om utvecklingen av arbetsrelaterad brottslighet i Norge under 2017 och 2020. Enligt deras beskrivningar är utnyttjande av utländska arbetstagare - och skatteundandragande de två vanligaste formerna av arbetsrelaterad brottslighet. Andra kännetecken för brott är bedrägerier som riktar sig till privatpersoner och offentliga beställare, användning av fiktiv och falsk dokumentation, konkursbrott och undandragande av arbetsgivaransvar. Det kan också finnas ett allvarligt utnyttjande, tvångsarbete och människohandel.

I Norge talar man i termer av *trusselaktører*, vilket kan översättas med uttrycket hotaktörer. En trusselaktør är en individ, en grupp av individer eller en organisation, som har en känd avsikt och förmåga att ta över, ändra eller förstöra värden. Termen *central trusselaktør* avser aktörer med störst potential för samhällsskada. När det gäller arbetslivsbrottslighet antas det att en trusselaktør kontrollerar minst ett företag.

NTAES har gjort en statistisk studie. När man undersökte 102 trusselaktörer som identifierats av A-krimsentrene så karakteriserades 80 som trusselaktörer och resterande 22 som potentiella trusselaktörer. 72 % var tidigare dömda för något brott. NTAES konstaterade att:

«Mange bransjer er representert i utvalget, og fordelingen antas å være påvirket av etatenes ressursinnsats. Trusselaktørene har flest virksomheter i bygg- og anleggsbransjen (31%), serveringsbransjen (14%) og eiendomsbransjen (14%). Majoriteten av trusselaktørene inngår i nettverk. Det er identifisert 16 nettverk. Nettverkene og enkeltaktørene kan knyttes til andre kriminelle nettverk, både innen arbeidslivskriminalitet og annen kriminalitet. Trusselaktørene kan også i enkelte tilfeller ha tilknytning til hverandre, både på tvers av nettverk- og bransjetilhørighet. Studier viser at det ikke er uvanlig med slike tette og løse knytninger på tvers av kriminelle nettverk, ettersom forholdene i Norge er små. Trusselaktørene og tilretteleggerne har i mange tilfeller sosiale relasjoner til hverandre som inkluderer familie, omgangskrets og kollegiale forhold. Familierelasjonene inkluderer både tette og mer perifere familiebånd. Felles for relasjonene er at de innebærer et gjensidig tillitsforhold. Tillit mellom samarbeidende aktører i virksomhetene er vesentlig ettersom de for eksempel ikke kan benytte seg av rettslige garantier, eller taushetsplikt.»

Man konstaterade också att 22% av trusselaktörerna var dömda för våldsbrottslighet och att det fanns kopplingar till fyra kriminella nätverk med omfattande våldsutövning.¹⁶

45% av de 102 undersökta individerna hade varit ledande befattningshavare i företag som hade försatts i konkurs.

Endast två av individerna hade kopplingar till byggbolag som fått kommunala uppdrag, dock blott 21 miljoner NOK under åren 2015-18.¹⁷

2.3.2 Fair play Byggs verksamhet

Fair Play Bygg Oslo og omegn inledde sin verksamhet hösten 2018 efter inspiration från *Fair Play Bygg Stockholm*¹⁸. Liksom i Sverige är

¹⁶ En intressant upptäckt som NTAES gjorde var att dessa kriminella individer i stor utsträckning investerade vinster i fastigheter. Det kunde göras genom bolag som individerna kontrollerade eller genom privata köp av individen eller närstående.

¹⁷ Den uppgiften kan indikera att kontrollåtgärder för offentlig upphandling har motverkat arbetslivskriminella upplägg inom företag som erhåller uppdrag genom offentlig upphandling.

¹⁸ *Fair Play Bygg* i Stockholm inledde verksamheten i januari 2016.

det en gemensam satsning från byggbranschen och fackliga organisationer.¹⁹ Det finns nu även *Fair Play Bygg i Rogaland*²⁰ och i *Agder*²¹. I dessa två medverkar som ägare, inte bara byggbranschens organisationer och fackförbund, utan även en del kommuner. Inom ramen för det övergripande konceptet *Fair Play Bygg Norge* finns även *Byggebransjens Uropatrulje i Trondheim* som bedrivit verksamhet i flera år.

Liksom i Sverige arbetar organisationen med att ta emot tips om oegentligheter i byggbranschen, kontrollera och bearbeta dessa och därefter vidarebefordra dessa till relevanta myndigheter.

”Formålet er å levere så gode tips at Fair Play Bygg Rogaland bidrar til å forenkle jobben til de offentlige etatene, gjennom å ta i mot og kvalitetssikre tips om svart arbeid, arbeids- og boforhold, sosial dumping, HMS-brudd, og juks med merverdiavgift, arbeidsgiveravgift, obligatorisk tjenstepensjon og lignende brudd på loven.»

Organisationen tar emot tips från många olika källor. Intressant att notera är att 2019 kom en fjärdedel av tipsen från *Frelsesarmeen* och under 2020 kom 45% av tipsen från *Frelsesarmeen*, *Kirkens Bymisjon* och den katolska hjälporganisationen *Caritas*. Det handlar då oftast om utländska byggarbetare som lockats till Norge, utfört en del arbete men som sedan inte fått betalt. En del utländska arbetstagare har övergivits, några till och med ute i fjällstugor utan mat, pengar eller telefon. Fair Play Bygg, *Frelsesarmeen*, *Kirkens Bymisjon*, och *Caritas* samarbetar med LO:s juridiska avdelning som kan gå in som juridiskt ombud för utländska arbetstagare som inte fått korrekta löner. Detta är en insats inom ramen för LO:s strategi mot social dumping och arbetslivskriminalitet.

Fair Play Bygg har givetvis mycket kontakter med A-krimcenter. I Oslo sitter man till och med i samma byggnad. Till skillnad från i Sverige där Fair Play Bygg måste sortera information och vidarebefordra uppgifter till olika myndigheter så kan man i de flesta fall lämna informationen till A-krimcenter då dessa täcker de allra flesta myndighetsroller som är aktuella beträffande

¹⁹ Ägare är Fellesforbundet Avd. 605, Rørleggernes Fagforening, Elektromontørenes forening Oslo og Akershus, Oslo Bygningsarbeiderforening, Nelfo Oslo og omegn, Nelfo Romerike, Byggmesterforbundet Oslo og Akershus, Maler- og byggtapetsermestrenes Landsforbund, Murmesternes Forening Oslo, Tømrer- og byggfagforeningen, samt Oslo Håndverks- og Industriforening

²⁰ Rogaland är ett fylke på Vestlandet som innefattar Stavanger

²¹ Agder är ett fylke på Sørlandet som innefattar Kristiansand

arbeitslivskriminalitet inom byggsektorn. Men det finns givetvis fall där Fair Play Bygg kan finna anledning att vidarebefordra information till andra aktörer.

Både Fair Play Bygg Oslo og omegn och Byggebransjens Uropatrolje i Trondheim har under 2020 funnit exempel på ohederliga företag i delar av byggbranschen som tidigare sällan omtalats för denna typ av upplägg. Bland annat har en känd rumänsk brottsling haft en verksamhet med rumänska elektriker som utfört arbete i Norge. Dessa har tills stor del haft förfalskade rumänska behörighetsintyg som de använt för att erhålla behörigheter som elinstallatörer från *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)*. Det har även förekommit personer som uppträtt med falska identiteter. Att ohederliga företag kunnat vara verksamma inom elmontage beror på att de haft kompetenta bulvaner som kunna vilseleda kunder och andra företag.

Överhuvudtaget noterar Fair Play Bygg Oslo og omegn att det kommer in tips om oegentligheter i företag som har en välputsad fasad; företagen har en revisor och är registrerade i alla relevanta register.

Fair Play Bygg Oslo og omegn har introducerat ett så kallat *etikplakat*²². Tanken är byggföretag ska skriva under detta dokument och sedan också bidra till att finansiera verksamheten inom Fair Play Bygg Oslo og omegn med bidrag från 10 000 NOK upp till 100 000 NOK för stora bolag.

2.4 Allmängiltigförklarade kollektivavtal

En mycket viktig skillnad mellan Sverige och Norge är att Norge, vid anpassningen till EU-rätten 1993, valde att införa möjligheten att kunna allmängiltigförklara vissa kollektivavtal, för att på så sätt säkerställa att utländska arbetstagares löne- och arbetsvillkor är lika med norska arbetstagares villkor och för att förhindra snedvridning

²² «Alle aktører tilknyttet Fair Play Bygg Oslo og omegn gir gjennom signatur sitt samtykke til følgende:

«Useriøse og kriminelle aktører i byggebransjen i Norge er et problem. Vi vil delta i en dugnad for en seriøs byggebransje med gode lønns- og arbeidsvilkår uten kriminalitet. Byggebransjen skal kjennetegnes av sikre arbeidsplasser, like konkurransevilkår, trygge arbeidsvilkår, faste ansettelse, fagopplæring og et ryddig og forsvarlig arbeidsliv. Aktørene i næringen: byggherrer, myndigheter, bedrifter, mennesker og organisasjoner har alle et ansvar for å utvikle en bærekraftig byggenæring som sikrer rekruttering og utvikler byggfagene.»»

av konkurrensen till nackdel för norska företag²³. Det ska påpekas att när ett kollektivavtal allmängiltigförklaras får det rättsverkan för löne- och arbetsvillkor för samtliga anställda inom kollektivavtalets räckvidd inom en specifik bransch, inte bara utstationerad personal.

2.4.1 Beslut och tillsyn

*Tariffnämnden*²⁴ är ett statligt organ under *Arbetsdepartementet* som enbart har till uppgift att besluta om allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Nämnden inrättades 1993 men det första beslutet om allmängiltigförklaring kom inte förrän 2004, då allmängiltigförklarades Byggnadsavtalet.

På begäran av en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation får tariffnämnden föreskriva att löne- och arbetsvillkor som följer av ett kollektivavtal ska gälla alla anställda i en viss bransch som utför arbete av den typ som omfattas av avtalet²⁵. Men det krävs att det är dokumenterat att utländska arbetstagare utför eller kan komma att utföra arbete på villkor som i allmänhet är sämre än de som gäller enligt landsomfattande kollektivavtal för yrket eller branschen i fråga, eller vad som annars är normalt för platsen och yrket i fråga. Det är således enbart förhållanden för utländska arbetstagare som kan motivera beslut om allmängiltigförklaring.

2008 infördes lagregler om informations- och tillsynsskyldighet samt rätten till insyn. Det kräver att beställare av tjänster inom områden som omfattar allmängiltigförklarade kollektivavtal, i kontrakt med underleverantörer, upplyser om att företagens anställda måste ha åtminstone de villkor som följer av allmängiltighetsreglerna. Huvudentreprenören har en skyldighet att säkerställa - det vill säga implementera system och rutiner för att utreda och vid behov följa upp - att allmängiltighetsförklarade villkor

²³ Lov (1993-06-04-58) om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (*allmenngjøringsloven*)

²⁴ Nämnden består av en ordförande och fyra andra permanenta ledamöter med suppleanter. En av medlemmarna ska företräda arbetstagarnas intressen och en arbetsgivarnas intressen. Dessutom utser ministeriet en medlem från organisationen som lämnat in krav på allmängiltigförklaring och en medlem från dess kollektivavtalsförhandlingspartner för det enskilda fallet, såvida inte båda parter är bland de permanenta medlemmarna.

Nämnden kan allmängiltigförklara hela eller delar av kollektivavtalet, i det senare fallet vanligtvis bestämmelser om minimilön, arbetstid samt kostnader för resor, kost och logi.

²⁵ Allmängiltigförklaring av kollektivavtal gäller för närvarande i dessa branscher: bygg, städning, hotell- och restaurang, varvsindustri, jordbruk och trädgårdsodling, fiskeindustri, elinstallation, samt lastbils- och busstrafik.

följs. Fackförenings-representanter i det beställande företaget kan kräva tillgång till dokumentation för att kontrollera att villkoren för underleverantörerna överensstämmer med reglerna.

En arbetsgivare som medvetet eller oaktsamt underlåter att följa ett beslut från tariffnämnden straffas med böter eller fängelse i upp till ett år. Allvarliga överträdelser straffas med böter eller fängelse i upp till tre år. Deltagande straffas på samma sätt, dock så kan inte den anställde som drabbas av lägre lön straffas för deltagande.

Berörda anställda eller deras fackförening har rätt att driva ett privat brottmål.

Men det är *Arbeidstilsynet* respektive *Petroleumstilsynet*²⁶ som primärt övervakar efterlevnaden av bestämmelserna. Under 2019 gjordes 1217 inspektioner och man fann avvikelser vid 27% av kontrollerna. I de flesta fall ålades företagen att visa att man betalade ut korrekta löner. I 30 fall uppställdes viten. Ärenden kan också polisanmälas. Det skedde dock i endast i 16 fall under åren 2018–20. I sex fall har straff utdömts och tre var i april 2021 fortfarande inte avgjorda.

2.4.2 Synen på allmängiltigförklarade avtal

De allra flesta avtal som är allmängiltigförklarade finns inom Fellesförbundets område.

Fellesförbundet skrev 2018:

«Hovedbildet er at de minstelønnsatsene som er lovfestet gjennom allmenngjøring har stor betydning. Lønnsstatistikken viser en klar tendens til at utenlandske arbeidstakere tjener omtrent minstelønn. Det forteller oss at dersom minstelønngulvet som settes gjennom allmenngjøring forsvinner, vil antagelig arbeidsgivere forsøke å presse lønna nedover. Dette vil føre til forsterket lavlønnskonkurranse, med alle de negative konsekvensene det har.»

Samt

«I bygg lå 65 prosent av de norske bygningsarbeiderne på en timelønn mellom 211–400 kroner. Mens dette gjaldt bare 20 prosent av østeuropeerne.»

²⁶ *Petroleumstilsynet* är en norsk statlig myndighet under *Arbeids- og sosialdepartementet* som har statligt ansvar för säkerhet, beredskap och arbetsmiljö i all petroleumsverksamhet till havs liksom vid åtta stora petrokemiska anläggningar på land.

Således framhåller fackförbundet att lagstiftningen skapar ett "golv" som minskar, men inte tar bort låglönekonkurrensen. Fellesförbundet menar att systemet med ansvar för huvudentreprenörer att svara för att anställda hos underentreprenörer får korrekta löner haft positiva effekter, men det bör förstärkas. Byggherrar måste också innefattas, och det måste vara möjligt att lämna in ett lönekrav upp till 6 månader efter förfallodagen. Vidare framhöll Fellesforbundet att förbundet under ett antal år krävt att allmängiltigförklaringsystemet stärks. Kraven har handlat om kriterierna för allmängiltigförklaring, liksom själva processen. Den nuvarande lagen säger att tariffnämnden bara kan fatta beslut om allmängiltigförklaring om det har dokumenterats att utländska arbetstagare utsätts för social dumpning. Fellesforbundet menade att lagens dokumentationskrav bör tas bort och att det räcker att en av parterna i kollektivavtalet kräver allmängiltigförklaring. Vidare anser förbundet att ett beslut om allmängiltigförklaring ska gälla så länge som en av parterna så kräver, och i alla fall under minst två avtalsperioder. Fellesforbundet menade att det var nödvändigt att titta på sätt att göra systemet mer förutsägbart och robust.

Den största norska huvudorganisationen, LO var tidigare oroliga för att den strikta tolkningen av utstationeringsdirektivet, den "hårda kärna" höll på att medföra en allt större skillnad mellan de arbetstagare som omfattades av hela kollektivavtalet och de vars löner och arbetsvillkor var betingade av de mera begränsade delar av avtalet som var allmängiltigförklarat. Men LO menar att efter ny rättspraxis från EG-domstolen²⁷ och ändringar av utstationeringsdirektivet finns det nu ett avsevärt utökat "handlingsutrymme". LO menar därför att nu ska alla ersättningsbestämmelser som i allmänhet gäller för lokala arbetstagare också vara giltiga för utstationerade arbetstagare. Ersättningen ska därför inte bara att omfatta minimilönen utan även andra faktorer som bonusar eller tillägg. LO menar att Tariffnämnden måste förändra praxis så att större delar av kollektivavtalen omfattas av allmängiltighetsförklaringen.

LO skrev i januari 2020:

²⁷ I mål C-396/13 *Elektrobudowa* konstaterades att så länge lönebestämmelserna är tillgängliga och tydliga måste utstationerad arbetskraft behandlas lika med inhemskt arbete så länge detta gäller minimibestämmelser som ligger inom kärnan i direktivet. Pensioner regleras dock av hemlandets regler och faller därför utanför kravet på likabehandling.

«Et av formålene med revisjonen var å gjennomføre prinsippet om at «samme arbeid på samme sted bør avlønnes på samme måte». Dette må også Tariffnemnda legge til grunn når allmenngjøringsvedtakene skal videreføres etter hovedrevisjonen av tariffavtalene våren 2020.»

Vad gäller inställningen till allmängiltigförklarade avtal från arbetsgiversidan så var NHO initialt mera negativa till systemet, men arbetsgiversidan har under senare år kommit att stödja de allra flesta ansökningar om allmängiltigförklaring av kollektivavtal.

Men det finns fortfarande kvar en del meningsskiljaktigheter mellan arbetsgivar- och arbetstagersidan i dessa frågor. Det visade sig vid den norska behandlingen av ändringarna i utstationeringsdirektivet under 2020. Den norska regeringen remitterade ett förslag avseende det tidigare direktivets ord "minimiløn"; i den norska översättningen av den nya direktivtexten användes ordet "*godtgjørelse*". NHO menade att det arbetsrättsligt fanns fördelar med att använda ordet "*løn*", vilket NHO påpekade också överensstämmer med de tyska, danska och svenska språkversionerna²⁸.

NOH var enig med regeringens förslag om att ändringen av direktivet inte krävde någon lagändring, men att ändringar i *Forskrift om utsendte arbeidstakere (FOR-2005-12-16-1566)* var motiverade.

Men arbetsgivarorganisationen framhöll att

«I norsk sammenheng er det først og fremst partene i arbeidslivet og Tariffnemnda som antas å være primære brukere av reglene i utsendingsforskriften. Norske tariffavtaler opererer ofte med ulike lønnsbegreper (og gjerne i én eller flere grupper) og ulike typer tillegg (som betales basert på for eksempel personlige, faglige, yrkesmessige kvalifikasjoner, eller nærmere situasjonsbestemte tillegg). Termen "*godtgjørelse*" er ikke et innarbeidet tariffrettslig begrep. Hvilke tillegg i en tariffavtale som inngår som del av lønnen, er det imidlertid en rekke dommer om. Tariffpartene er vel kjent med diskusjoner om dette.

Etter NHOs oppfatning er det uheldig at man i høringsbrevet foreslår å introdusere en term som ikke har noen forankring i tariffavtalene.»

²⁸ När ett direktiv eller andra legala texter antas inom EU så finns dokumentet alltid i 24 olika språkversioner genom språktjänsten vid generalsekretariatet vid Europeiska unionens råd. Men för Norges del är det den norska regeringen som låter översätta EU:s legala dokument som är relevanta för norsk del utifrån landets förpliktelser inom EES-avtalet och vissa andra avtal med EU. Därför kan det uppstå en debatt om vilken ordalydelse som ska användas för den implementerande norska lagstiftningen,

Norsk LO accepterade för sin del översättningen. Däremot hade organisationen synpunkter som gick längre än det remitterade förslaget. LO ville att resor från och till hemlandet ska ersättas av arbetsgivaren och hänvisade till att detta EU-rättsligt borde vara möjligt om det utstationerande landet saknar både relevant lagreglering och giltiga kollektivavtalsvillkor. Man påpekade att den finska regeringen lagt en proposition om att lagstifta om en sådan skyldighet.

Norska LO ville också utöka möjligheterna att i branscher som inte omfattas av allmängiltigförklarade kollektivavtal, vidta stridsåtgärder mot företag som ägnar sig åt vad som kallas social dumping. Det menade LO, skulle kräva en lagändring som i likhet med den svenska lagstiftningen talar om att stridsåtgärder är tillåtna för att uppnå «ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen» och att kraven på utstationeringsverksamheten som ställs med hjälp av stridsåtgärder inte går längre än vad som omfattas av "listan" (kärnan) i direktivet om utstationering av arbetstagare.

Vad gäller debatten inom EU om lagstadgade minilöner, som skulle få rättslig verkan även i Norge, så skrev LO redan i januari 2020:

«Ingen norske fagforeninger ønsker at det innføres et bindende juridisk instrument (direktiv) på europeisk nivå som omfatter lønnsforhold. Det er heller ingen politiske partier på Stortinget, med mulig unntak for Venstre og FrP, som er positive til å innføre regler om europeisk minstelønn i Norge. LO leder Hans-Christian Gabrielsen har uttalt at det er helt uaktuelt for LO å støtte forslag om lovfestet minstelønn i Norge, og også NHO er negative til dette.»

2.5 A-krimssamarbete – ett verktyg mot arbetslivskriminalitet

2.5.1 A-krimsentrene

A-krimsentrene inrättades 2015, är ett samarbete mellan Arbeidstillsynet, NAV²⁹, Polisen och Skatteforvaltningen för

²⁹ NAV (*arbets- och välfärdsforvaltningen*, ursprungligen ny arbeids- och välfärdsforvaltning) består av den statliga arbeids- och välfärdsmyndigheten och de delar av kommunernas

förebyggande, kunskapsdelning och kampen mot arbetsrelaterad brottslighet. Under 2021 tillkom *Tolletaten* i samarbetet.

Det finns åtta A-krimsentre i Norge³⁰. Dessa center är fysiska kontor, men det handlar inte om egna myndigheter. Istället så är det fråga om en arbetsgemenskap mellan tjänstemän från de olika myndigheterna. Verksamheten leds och planeras gemensamt men varje tjänsteman agerar utifrån den roll och de befogenheter som dennes myndighet har.³¹

Vid behov försöker A-krimsentre etablera organiserat samarbete med andra myndigheter.³²

2.5.2 A-krimgrupperna

Som ovan beskrivits finns A-krimsentre på åtta platser. I resten av landet³³ har man istället organiserat A-krimgrupper. Dessa grupper består i likhet med A-krimsentre av tjänstemän från olika myndigheter men de är inte lokaliserade till en gemensam arbetsplats och de har ibland även andra uppgifter vid sidan om arbetslivskriminalitet. Men tjänstemännen möts regelbundet och planerar gemensam verksamhet. I A-krimgrupper ingår ibland även *namsmenn* som är motsvarigheten till svenska kronofogdar³⁴. Även

socialtjänst som handlägger försörjningsstöd. De två delarna som utgör NAV har gemensamma lokala kontor i varje kommun. Verksamheten motsvarar i Sverige uppgifter som utförs av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, A-kassor, Pensionsmyndigheten, lönegarantisystemet (konkursförvaltare, kronofogdemyndigheten och länsstyrelser) och den kommunala socialförvaltningens försörjningsstödsfunktion. NAV har ca. 19 000 anställda varav cirka 14 000 i Arbeids- og velferdsetaten och ca. 5 000 i kommunerna

³⁰ Alta, Bergen, Bodö, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Trondheim och Tönsberg.

³¹ Under 2020 påverkades verksamheten påtagligt av Corona-pandemin. Medarbetarna ålades på samma sätt som andra offentliga tjänstemän att arbeta hemifrån och tillfällena att inhämta information genom besök på arbetsplatser minskade. Därtill så hade NAV en så exceptionell arbetsbelastning att delar av NAV-personalen vid A-krimsentre lånades ut till handläggningssuppgifter vid NAV-kontor.

³² Ett exempel är samarbete med *El-tilsynet*. Genom den myndigheten har man dels fått fram uppgifter om elförbrukning i misstänkta lokaler, dels har myndigheten kunnat kunna föranstalta om avstängning av eltillförsel för att komplettera Arbeidstilsynets beslut om att förbjuda arbete på en arbetsplats. Ett annat exempel på samarbete gäller det kommunala *Brannvesenet* som kan stänga och försegla lokaler som använts för inkvartering av illegal arbetskraft. Även kommunala *Plan- og bygningsetat* kan engageras då dessa kan utfärda böter till fastighetsägare som upplåtit lokaler för olovlig inkvartering.

³³ A-krimgrupper är nu organiserade i Innlandet fylke, Møre og Romsdal fylke och Troms og Finnmark fylke samt i delar av Viken fylke.

³⁴ Namsmenn är en del av lensmanskontoren som är en del av polisen som arbetar med "civila" frågor som tillstånd, intyg men även delgivning och indrivning av skulder.

andra myndigheter som till exempel Fiskeridirektoratet och Statens Veivsende deltar ibland vid dessa möten.

Arbetet är mindre strukturerat än A-krimsentre men möjliggör insatser mot arbetslivskriminalitet även i avlägsna delar av Norge.

2.5.3 Sekretess

När dessa center inrättades uppfattade många det som att den norska regeringen därmed funnit ett sätt att skapa samarbete mellan de berörda myndigheterna som inte hindrades av respektive myndighets sekretessregler. I praktiken har det också till dels fungerat så, den fysiska samlokaliseringen har underlättat gemensamt arbete både avseende analys som vid ingripanden och utredningar. Information har säkerligen utväxlats muntligt mellan tjänstemän som arbetat på samma center även när lagen har ställt krav på sekretess inom respektive myndighet.

Den norska regeringen har under åren genomfört en del förändringar i sekretesslagstiftning och i instruktioner för de samarbetande myndigheterna för att underlätta informationsutbyte. I Sverige så har det uppmärksammats att Skatteverket anser att dess sekretessbestämmelser hindrar myndigheten att utifrån sin kunskap föreslå att specifika företag eller arbetsplatser ska kontrolleras. Det problemet fanns tidigare även i Norge, men under 2019 löstes detta genom en ändring i *Forskrift til Skatteforvaltningsloven*³⁵ där det anges att information kan ges

"til offentlige myndigheter til bruk for medarbeidere som deltar i et tverretatlig samarbeid ved a-krimsentre for å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet. Taushetsplikten er ikke til hinder for at saksopplysninger overleveres til deltakende etater for videre oppfølging"

Däremot kvarstår ett antal hinder för myndigheter att dela information med de övriga myndigheterna. Så trots ändringar i förordningar, gemensamma lokaler och ett myndighetsöverskridande arbetssätt så anser de som arbetar vid A-krimsentre att verksamheten fortfarande hindras av sekretesslagstiftningen. I 2020 års årsrapport från de samarbetande myndigheterna konstateras att alla A-krimsentre framhåller att

³⁵ FOR-2016-11-23-1360 kapittel 3 § 3-3-1, (2) litra m

bristen på lagstöd för delning, sammanställning och lagring av information, och därmed brist på systemstöd, är den största utmaningen, och det gör samarbetet ineffektivt och mödosamt. Det medför bland annat tungrodda arbetsprocesser och att mycket tid spenderas på att överväga om något kan delas eller sparas.

Medan A-krimcenter-modellen ofta i den svenska diskussionen lyfts fram som ett verksamt medel mot arbetslivskriminalitet, så förekommer det i den norska debatten hänvisningar till att i Sverige finns, för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet³⁶, en särskild lag som innebär sekretessgenombrott.³⁷ Norska företrädare för partier och arbetsmarknadens parter har önskat en motsvarande lagstiftning. Möjligen är en del debattörer i Norge inte medvetna om att det i Sverige inte finns samma sekretessgenombrott mellan olika myndigheter för arbetet mot arbetslivskriminalitet.³⁸

Den norska regeringen har nu agerat för att minska problemen med sekretess. Regeringen tillsatte en arbetsgrupp med företrädare från departement och myndigheter. Den undersökte den svenska lagstiftningen och konstaterade att beträffande arbetet mot arbetslivskriminalitet skilde sig de legala förhållandena i Sverige i praktiken inte påtagligt från läget i Norge. Arbetsgruppen som hade till uppdrag att skapa bättre förutsättningar för samarbete mellan olika myndigheter lade fram sitt förslag³⁹ sommaren 2021.

Enligt förslaget ska de nya föreskrifterna ge de myndigheter som ingår i A-krimcenterarbetet⁴⁰ en tydlig rätt att dela konfidentiell

³⁶ I Sverige samverkar, sedan 2009, på uppdrag av regeringen; Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten med underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen i en satsning mot den organiserade brottsligheten.

³⁷ Lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

³⁸ Den svenska regeringen gav 2017-12-18 i uppdrag åt Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrotts-myndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Detta är således ett annat uppdrag med annan inriktning än samarbetet mot organiserad brottslighet.

³⁹ *Forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (akriminformasjonsforskriften)* Rapport fra arbeidsgruppe for utarbeidelse av forslag til forskrifter om informasjonsdeling og -behandling i a-krimcenterarbeidet. 15. juni 2021

⁴⁰ Skatteetaten, Tolletaten, politiet og medarbeidere i Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Arbeidstilsynet, Det lokale El-tilsyn, Fiskeridirektoratet, Kystvakten, Mattilsynet, Statens vegvesen, Utlendingsdirektoratet samt Statens innkrevingssentral .

information med varandra för att kunna utföra uppgifter relaterade till förebyggande och bekämpning av arbetslivskriminalitet.

I samband med specifika fall som rör förebyggande, upptäckt, utredning eller sanktionering av brott får myndigheterna så långt det är nödvändigt, också dela konfidentiell information med enheter och personer inom berörda kommuner. Berörda kommuner får på liknande villkor dela information med myndigheterna och med andra kommuner. Delning av information kan ske oaktat om informationen ursprungligen samlades in för ett annat och oförenligt ändamål.

Dock lägger arbetsgruppen inte något förslag om att ålägga myndigheter eller kommuner skyldighet att dela konfidentiell information.

Bestämmelserna föreslås inte begränsas till att reglera samarbete som sker genom A-krimsentre, utan ska även gälla annat samarbete mot arbetsrelaterad brottslighet. Arbetsgruppen föreslår också reglering av en gemensam samarbetsplattform, med bland annat förtydligande av ansvar, bearbetningsansvar, radering av information och arkivering. Ytterligare åtgärder föreslås också för att skydda integriteten.

Förslaget har varit ute på remiss. Ett antal remissinstanser har önskat ett mera omfattande utbyte av information, bland annat innefattande fler myndigheter och organ, liksom en skyldighet att dela information. Samtidigt har det kommit invändningar mot hela förslaget från *Datatilsynet*, samt önskemål om att informationsutbytet innehåll ska regleras i mera detalj för att skydda enskilda arbetstagare vid myndigheter och kommuner från att anklagas för brott mot tystnadsplikten.

2.5.4 Polisens befogenheter - nytillkomna problem

Polisen är en av de myndigheter som har placerat tjänstemän vid A-krimsentre. Men vid utredningar krävs också att andra delar av polismyndigheten medverkar. Ett påtagligt problem som uppmärksammas i de årliga rapporterna är att polisen inte kan avdela tillräckligt med personalresurser för att slutföra alla utredningar som initieras vid A-krimsentre. Vid vissa A_krimsentre slutför därför polispersonalen vid sentret polisutredningar själva.

Det finns åklagare som deltar i planeringen av arbetet vid A-krimsentren och i Oslo finns det åklagare som ingår i personalen vid A-krimssenter.⁴¹

Strax före jul 2020 ändrades i ett slag förutsättningarna för arbetet vid A-krimssenter. Ökokrim, det vill säga den del av polisen som främst bidrar med personal till A-krimssentren, lät göra en utredning om de lagliga grunderna för polisens medverkan i A-krimssenterarbetet. Utredningen konstaterade att:

«Politiet deltar i dag under tverretatlige kontroller på privat eiendom uten at politiet i alle tilfeller antas å ha et klart kompetansegrunnlag.»

och

«I lys av legalitetsprinsippets krav til klar lovhjemmel, er politiloven § 7 neppe et kompetansegrunnlag som kan begrunne påbud om stans av virksomhet eller bortvisning av personer for å stanse pågående a-krimlovbrudd slik det praktiseres i dag.»

Tidigare har man uppfattat att det fanns en rättslig grund i Politilovens §7⁴² som ger den norska polisen omfattande befogneheter. Nu menar Ökokrims jurister att det inte finns någon generell laglig rätt att medverka vid arbetsplatsinspektioner när den ansvariga myndighetens tjänstemän är på plats och nu ska det därför göras en undersökning av hur många inspektioner polisen medverkat i under de senaste fem åren utan laglig grund

⁴¹ I Norge är åklagarväsendet operativt integrerat i polisen. Åklagare (som benämns politifullmektige och politiadvokat) är en del av polisens organisation, där de har en chefsställning. Dessa polisjurister, som har polisens tjänsteuniform, har både en juristutbildning och en viss polisiär utbildning

⁴² § 7. Håndhevelse av den offentlige ro og orden m.v. 3:e stycket 2

» Politiet kan gripe inn

- 1 for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser
- 2 for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet
- 3 for å avverge eller stanse lovbrudd.

Politiet kan i slike tilfeller blant annet regulere ferdsele, forby opphold i bestemte områder, visitere person eller kjøretøy, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, ta seg inn på privat eiendom eller område eller påby områder evakuert.

Unnlater noen å etterkomme pålegg gitt i medhold av første ledd, kan politiet for den ansvarliges regning sørge for at det nødvendige blir gjort for å hindre at forsømmelsen volder skade eller utsetter allmennheten for fare.

På andre offentlige myndigheters ansvarsområder kan politiet gripe inn umiddelbart når et forhold medfører alvorlige ordensforstyrrelser eller fare for slike, dersom vedkommende organ ikke er tilgjengelig eller inngrep fra dette antas umulig, virkningsløst eller ikke kan skje i tide. Den ansvarlige myndighet skal snarest mulig underrettes om inngrepet.»

De praktiska konsekvenserna är att polisen inte utan en konkret brottsmisstanke, som kan utgöra underlag för ett tillstånd till husrannsakan, kan delta huvuddelen av inspektioner. De andra myndigheterna får begära tillträde till arbetsplatsen utifrån respektive myndighets befogenheter. Arbeidstilsynen har störst befogenheter att begära tillträde till alla delar av en arbetsplats. Dock har enbart polisen befogenheter att beordra personal på arbetsplatsen att visa id-handlingar.

Ofta väntar polisen numera utanför den arbetsplats som kontrolleras. Förekommer hot mot myndighetspersonalen eller dessa observerar förhållanden som motiverar ett omedelbart polisiärt ingripande finns polismän då tillgängliga. Men det är uppenbart att effektiviteten i A-krimcenter minskat i och med polisens ändrade order.

Både fackföreningar och den parlamentariska oppositionen har kritiserat regeringen för att den inte säkerställt den juridiska grunden för A-krimcenterens verksamhet. Ansvarig minister har konstaterat att polisen ska följa lagen, men att regeringen ser över behovet av lagändringar.

2.6 Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ)

Samarbete mot den svarta ekonomin är en verksamhet som sedan början av 00-talet gemensamt avdrivs av KS (*kommunesektorens organisasjon*), LO, (*Landsorganisasjonen*) NHO (*Næringslivets Hovedorganisasjon*), YS (*Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*), Unio (*Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede*) och Skatteetaten. SMSØ arbetar för att minska den svarta ekonomin och därigenom bidra till lika villkor, bra jobb och välfärdstjänster genom att:

- stärka medvetenheten om sambandet mellan arbete, värdeskapande, skatter och välfärdstjänster
- stärka medvetenheten om fördelarna med ett arbets- och affärsliv utan en svart ekonomi

SMSØ har i sin handlingsplan specifikt pekat ut en bransch – byggbranschen. Där skriver man bland annat att de samverkande organisationerna vill

«Seriositet i byggenæringen

- Vi skal bidra til å utvikle forebyggende tiltak for å sikre en seriøs byggenæring
 - Vi skal identifisere seriøsitet utfordringer for byggenæringen, og foreslå løsninger på disse
 - Vi skal utvikle aktiviteter og tiltak som vil ha virkning for byggenæringen»

SMSÖ genomför studier och driver opinion inom och utom sina organisationer.

2019 lades *Byggenæringens seriøsitet forum* in i SMSÖ. Det var Byggenæringens seriøsitet forum, en verksamhet initierad av Byggenæringens Landsforening som arbetade fram krav på HMS-kort och riktlinjer för seriöst byggande.

2.7 Lagstiftning om människohandel

Problemet med att utländsk arbeidskraft kommer till Norge og arbeatar under mycket dåliga förhållanden och ofta hotas av uppdragsgivaren har fått betydligt mer uppmärksamhet i Norge än i Sverige. Det finns flera olika ideella och religiösa organisationer som arbeatar med frågan och försöker hjälpa utlänningar som vistas i Norge och har arbetat under dåliga förhållanden. Det handlar om *Frelsearmén*, *Kirkens Bymisjon* och *Hope for Justice*.

Norge har en lagstiftning mot människohandel som innefattar vad som benämns tvångsarbete⁴³.

Kritiken både från de ideella organisationerna och från högre åklagare är att väldigt få anmälning resulterar i åtal och fällande domar, särskilt när det gäller tvångsarbete. Under 2018 respektive

⁴³ Straffeloven § 257. Menneskehandel

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,
 - b) tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging,
 - c) krigstjeneste i fremmed land, eller
 - d) å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer,
- straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som

- a) legger forholdene til rette for slik tvang, utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,
- b) på annen måte medvirker til tvangen, utnyttelsen eller forledelsen, eller
- c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til en slik handlemåte fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller fordel.

2019 utredde politen i Norge 18 respektive 15 fall av tvångsarbete. 2018 fälldes 12 personer för tvångsarbete men ingen fälldes under 2019.⁴⁴ Samtidigt framkommer att en del av personerna som varit ansvariga för tvångsarbete kan ha åtalats och dömts för andra kriminella gärningar eftersom politen och dess åtalsfunktion bedömt att dessa brott ändå skulle ge strängare straff eller att bevisläget var bättre.

2.8 HMS-kort

Redan 2008 införde Norge ett lagstadgat krav att arbetstagare inom byggbranschen skulle bära ett så kallat HMS⁴⁵-kort.



⁴⁴ Uppgifter från US State Department, Bureau of European and Eurasian Affairs, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons

⁴⁵ HMS står för *Helse, miljø og sikkerhet*.

Kortet är kopplat till arbetstagarens arbetsgivare och det är denne som ska beställa kortet till sin anställda. Innan ett kort utfärdas ska arbetstagaren identifiera sig och dennes uppgifter i olika register ska kontrolleras. Korten har en giltighetstid på två år.

HMS-kort måste bäras av alla som arbetar på byggarbetsplatser, både på kortvarigt och på längre sikt, även enmansföretag som arbetar på byggarbetsplatser på uppdrag av företag eller privatpersoner.

Kravet på HMS-kort gäller även för dem som utför stödfunktioner på en byggarbetsplats, såsom arkitekter, städpersonal, kantinpersonal. Personer som transporterar varor till och från bygg- och byggarbetsplatser måste också ha ett kort om transportuppdragen är rutinmässiga. Hantverkare som bara arbetar på den privata marknaden, till exempel köksinredning, omfattas också av kravet.

Det finns ett motsvarande system med HMS-kort för städ och renhållning. Det är giltigt för städarbete på byggarbetsplatser.

Det är det privata företaget *Evry* som på Arbeidstilsynets uppdrag utfärdar korten. Avgiften är 105 NOK. Olika privata serviceföretag kan på företags uppdrag administrera ansökningar om HMS-kort.

För personer bosatta i Norge är det ett norskt pass som krävs för identifiering, medan för andra medborgare så krävs Id-handlingar från hemlandet. Men en utländsk arbetstagare måste först registrera sig hos *Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU)* för att erhålla ett D-nummer⁴⁶. Även socialförsäkringsmyndigheterna (NAV) eller en bank kan rekvirera ett D-nummer till utlänning. För att ansöka om ett D-nummer måste den sökande kunna legitimera sig antingen med pass eller körkort tillsammans med ett utdrag ur folkbokföringsregistret i hemlandet. Utdraget får inte vara äldre än tre månader och måste ha stämpel och signatur från hemlandets folkbokföringsregister.

HMS kortet finns nu även som en app till mobiltelefoner.

Arbeidstilsynet och Petroleumstilsynet har tillsynsansvar över HMS-kort. Men Skatteetaten och Politiet har också rätt att se den anställdes HMS-kort. Även byggherren, byggherrens representant, koordinatören för säkerhet, hälsa och arbetsmiljö, liksom

⁴⁶ D-nummer har en roll som liknar svenska samordningsnummer. I Norge har man två olika identitetsnummer: Födelsenummer (ofta kallat personnummer) och d-nummer. Födelsenummer får man om man bor eller bosätter sig i Norge, medan d-nummer är ett tillfälligt identitetsnummer.

skyddsombud och regionala skyddsombud har rätt att begära att få se arbetstagarens HMS-kort

Utifrån lagen så räcker det i väntan på att HMS-kortet levereras till arbetstagaren att denne kan uppvisa bevis på att ansökan om HMS-kort inlämnats.

Det finns kritik mot att HMS-systemet i realiteten inte fungerar fullt tillfredställande. Vissa undersökningar av arbetsplatser har visat på att upp till en tredjedel av arbetstagarna inte uppfyllt kraven på HMS-kort (bytt arbetsgivare, utgången giltighet, falsk underliggande identitet eller saknade helt kort). Allt fler byggarbetsplatser är nu inhägnade och utrustade med elektronisk passagekontroll så krävs där det HMS-kort som är giltiga. Även inne på arbetsplatser används korten för att ge specifika arbetstagare tillgång vissa maskiner eller förråd.

2.9 Oslomodellen

Oslomodellen är ett försök från Oslo kommun⁴⁷ att nyttja sin offentliga upphandling för att, som staden uttrycker det – främja ett seriöst arbetsliv - med anständiga arbetsförhållanden och rättvis konkurrens mellan seriösa leverantörer som tar socialt ansvar på allvar.

Oslomodellen⁴⁸ har funnit under flera år men uppdaterades 2017 med skärpta krav på ett antal områden⁴⁹. Kommunens förvaltningar och bolag är skyldiga att använda antagna standardkontrakt, när de gör upphandlingar över 500 000 NOK inom områden som omfattas av standardkontrakten.

Kravställningen i Oslo-modellen går påtagligt längre än gällande lag. Dock bör noteras att en del avtalsvillkor som nyttjats inom ramen för Oslo-modellen uppenbarligen inspirerat den norska regeringen till att i ny lagstiftning ställa mer långtgående krav på företagen.

⁴⁷ Oslo kommun, med 700 000 invånare, har både primärkommunala och länskommunala funktioner, upphandlar för cirka 26 miljarder årligen. Detta gör Oslo kommun till Norges näst största offentliga köpare efter staten. En betydande del av detta är inköp relaterade till byggande av byggnader och infrastruktur.

⁴⁸ Se Oslomodellen <https://www.oslo.kommune.no/for-vare-leverandorer/krav-til-leverandorer/oslomodellen/#gref>

⁴⁹ Sedan 2015 styrs Oslo av en rödgrön koalition bestående av *Arbeiderpartiet*, *Miljøpartiet De Grønne* och *Sosialistisk Venstreparti*, med stöd från det marxistiska partiet *Rødt*.

2.9.1 Löner och arbetsvillkor i Oslo-modellen

Anställda måste ha lön och arbetsvillkor i linje med ett allmängiltighetsförklarat eller rikstäckande kollektivavtal. Om det inte finns något allmängiltighetsförklarat eller rikstäckande avtal, ska lokala kollektivavtal eller kollektivavtal för liknande områden tillämpas – löne- och arbetsvillkor får inte vara sämre än dessa.

Kommunen genomför kontroller för att säkerställa att företag, både huvudentreprenör och underentreprenör betalar korrekta löner.

2.9.2 Förbud mot kontant betalning i Oslo-modellen

För att säkerställa ökad spårbarhet i transaktioner och motverka den svarta ekonomin kräver Oslo kommun att alla löner betalas till den enskilde arbetstagens bankkonto.

Även alla betalningar som leverantörer gör för inköp till Oslo kommuns uppdrag måste göras med elektroniska betalningsmedel.

2.9.3 Krav på användning av fast anställda i Oslo-modellen

Oslo har infört en bestämmelse som säger att, vid uppdrag för Oslo kommun, ska fast anställd personal användas för minst 80% av befattningarna.⁵⁰ Dock ska påpekas att 2017 var det i Osloområdet normalt mellan 14–18% av arbetskraften inom bygg- och anläggningsarbete som var inhyrd arbetskraft.

I Oslomodellen finns också ett krav på att anställda i allmänhet ska anställas på minst 80 % arbetstid⁵¹. Detta är avsett att förhindra

⁵⁰ Oslo kommun motiverar i vägledningen till Osloavtalet kravet på följande sätt:

« Stor grad av fast ansatte bidrar til ordnede arbeidsforhold, gjør det enklere å ha kontroll med forhold som lønnsutbetalinger, arbeidstid m.m. Fast ansettelse bidrar også til å skape trygghet og forutsigbarhet i arbeidsforholdet til den enkelte arbeideren. Videre bidrar fast ansettelse til å øke sikkerhet- helse og arbeidsmiljø (SHA) på arbeidsplassen da det må kunne antas at terskelen for å si fra om evt. avvik er lavere for fast ansatte enn for arbeidere som ikke har et forutsigbart arbeidsforhold.»

⁵¹ Oslo kommun skriver i vägledningen till Oslomodellen att «Begrepet «fast ansettelse» er definert i arbeidsmiljøloven. Det fremgår av aml. § 14-9 (1) at fast ansettelse «er løpende og tidsubegrenset, at lovens regler om opphør av arbeidsforhold gjelder, og

att arbetstagarna får alldeles för låg sysselsättningsprocent och bidrar till att undvika att reglerna kring tillsvidareanställning kringgås. Kravet på tillsvidareanställning på minst 80 % av heltid gäller oavsett om arbetstagare är anställda av huvudentreprenören eller underentreprenören (inklusive bemanningsföretag).

Användning av vikarier eller tillfälligt anställda kan tillåtas i den mån detta är nödvändigt, till exempel för att ersätta en fast anställd som är sjuk eller mammaledig.

2.9.4 Krav på lön mellan bemanningsoppdrag i Oslo-modellen

Om leverantören (entreprenören) använder bemanningsföretag så finns ett krav på att leverantören ska tillse att personal i de bemanningsföretag som leverantören använder för att fullgöra avtalet har ett anställningsavtal som säkerställer att personalen får lön mellan efterföljande oppdrag – vare sig oppdragen är för leverantören eller andra – så länge avtalsperioden mellan kommunen och leverantören varar.

2.9.5 Krav på yrkeskunnig personal i Oslo-modellen

Oslo kräver att minst 50% av arbetade timmar inom bygg- och anläggningsarbete måste utföras av kvalificerade arbetare eller personer med dokumenterad yrkesutbildning i enlighet med nationell yrkesutbildningslagstiftning eller motsvarande utländsk yrkesutbildning. Det måste finnas kvalificerade arbetare inom alla relevanta områden. Upp till 10% av kravet kan uppfyllas av arbetstid utförd av personer som är under systematisk utbildning och som för första gången är registrerade enligt kraven i praktikprogrammet, eller enligt ett liknande system i ett annat EU/EES-land.)

at arbeidstaker sikres forutsigbarhet for arbeid i form av et reelt stillingsomfang.» I Osломodellen er det imidlertid stilt et krav om at arbeidstakere som hovedregel skal være ansatt i minst 80% stilling (også innleide). Dette skal hindre at arbeidere får altfor lave stillingsprosent og bidra til å unngå eventuell omgåelse av reglene bak fast ansettelse.»

2.9.6 Krav på lärlingsplatser

Oslo kräver att minst 10% av personalen ska bestå av lärlingar på arbetsuppgifter inom yrkesområden med behov av lärlingar.⁵²

Det betyder i praktiken att för de flesta bygg- och anläggningsentreprenader måste företagen vara godkända för att ha lärlingsplatser. Kraven på att få ha lärlingsplatser är ganska lågt ställda, det ska finnas yrkeskunnig ledningspersonal och det ska upprättas en utbildningsplan för lärlingen.

Det utgår i Norge, ett statligt bestämt bidrag, från fylkeskommunen till företagen, motsvarande 167 000 NOK per år för maximalt två-årig lärlingstid.⁵³ Därtill kan företaget få bidrag för att genomföra kurser för lärlingar.

Lärlingar i Norge är inte garanterade arbete i företaget när lärlingskontraktet löper ut efter normalt två år, men i praktiken blir de allra flesta anställda. Ett företag som inte följer kraven på lärlingsplatser kan drabbas av viten som kan uppgå till upp till 1% av kontraktsvärdet. Det ska dock göras en proportionalitetsbedömning

2.9.7 Språkrav i Oslo-modellen

Oslo kommun anför att brist på kommunikation och oförmåga att förstå säkerhetsinformation, utgör en säkerhetsrisk och kan förhindra en tillräcklig förståelse för uppdraget.⁵⁴ Kommunen har därför inkluderat språkrav i kontraktsvillkoren. Nyckelpersoner i verksamheten måste förstå och kunna göra sig väl förstådda på norska. Om det föreligger brist på personal kan det räcka med att minst en person i varje arbetslag kan förstå och göra sig förstådd på norska eller engelska. Sedan måste alla i arbetslaget ha ett gemensamt språk att förstå och göra sig förstådda på.

⁵² Det finns undantag till exempel om företaget står redo med lärlingsplatser det inte går att rekrytera eller behålla tillräckligt med lärlingar

⁵³ För vissa ålderdomliga hantverksyrken som gipsgjutare utgår extra bidrag till lärlingsplatser.

⁵⁴ I en studie Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen. (Rapport 2017:00352. Trondheim: SINTEF.2017) där arbetsgivareföreträdare frågats ut så uppgav 29% att språkförbistring medfört en olycka eller nästa-olycka, medan en annan undersökning samma år från *Forskningstiftelsen Fafo* med koppling till norska LO pekade på att 71% av tillfrågade arbetsledare menade att förekomsten av arbetskraft från Östeuropa skapade språkproblem på byggarbetsplatserna.

2.9.8 Begränsning av underleverantörsled i Oslo-modellen

Staden vill ha en fullständig översikt över vilka leverantörer som arbetar med kommunens kontrakt. Oslo har infört ett krav på högst ett underleverantörsled i den vertikala kedjan. Det finns två undantag från denna regel.

- Undantag av marknadsskäl
 - Detta gäller om det konkurrensen skulle försvagas eller det skulle bli svårt att genomföra uppdraget. Denna bedömning ska den upphandlande myndigheten, dvs Oslo kommuns förvaltningar eller bolag, göra redan innan upphandlingen utlyses.
- Undantag på grund av oförutsedda förhållanden
 - Detta gäller om det under kontraktstiden uppdragas nya behov, som dock inte får vara så omfattande att det krävs en ny upphandling.⁵⁵

Det ska påpekas att vissa enklare uppgifter som städning inte räknas som underentreprenader, inte heller avancerade uppgifter som tekniska konsulter, lyft- och eller tunga transporter. Leveranser av materiel och förnödenheter är inte heller berörda.

Denna bestämmelse är speciellt intressant. EU-rätten är mycket tydlig när det gäller anbudsgivares rätt att åberopa andra företags kapacitet beträffande såväl ekonomisk och finansiell ställning som krav på teknisk och yrkesmässig kapacitet. Så en relevant fråga är huruvida Oslos krav i detta avseende är tillåtna enligt EU-rätten?

2.9.9 Krav på legitimation och registrering i Oslo-modellen

Att alla arbetstagare som arbetar på Oslo kommuns bygg- och anläggningsarbetsplatser måste ha ett giltigt HMS kort följer av lagen. Men Oslo kräver att detta ska gälla från första arbetsdagen. Eftersom en kontroll att individen finns i det så kallade AA-

⁵⁵ Ett exempel kan vara att underentreprenören som utför grundläggningsarbete, under arbetets gång, uppdragar att det krävs sprängning och kan då anlita en underentreprenör för den icke förväntade uppgiften att spränga bort berg.

registren⁵⁶ krävs, måste man invänta att individen kommit in i registret. Därför kan nyanlända utländska arbetstagare inte få ett HMS kort utfärdat förrän efter cirka en vecka väntetid.⁵⁷ Osломodellens krav innebär därför i realiteten ofta att utländska arbetstagarna får betalt för en veckas anställning utan arbete eftersom de inte har tillstånd att komma in på byggarbetsplatsen innan de fått sitt HMS-kort.

2.9.10 Kontroll i Oslo-modellen

Rätten att inspektera alla leverantörsvillkor är viktigt för fullgörandet av avtalet.

Avtalsbestämmelserna i Oslo-modellen innebär att leverantören ska tillhandahålla nödvändiga resurser och dokumentation gratis för uppdragivarens kontroll. Skyldigheten att samarbeta och visa dokumentation omfattar även underleverantörer.

Oslo kommun har tillsammans med ett privat företag utvecklat ett system heter HMSREG för kontroll av leverantörer. Detta ska leverantörer använda för att rapportera in uppgifter. Bland de uppgifter som Oslo kommun vill kunna kontrollera är företagets skatte- och avgiftsinbetalningar. HMSREG ska också innehålla uppgifter som motsvarar svenska personalliggare.

2.9.11 Obligatoriskt medlemskap i StartBANK i Oslo-modellen

Både huvudentreprenör och underentreprenörer måste vara registrerade i leverantörsregistret StartBANK⁵⁸ eller motsvarande leverantörsregister med uppdaterad och kontrollerad leverantörsinformation. Entreprenören ska bemyndiga

⁵⁶ Arbetsgivar- och anställningsregistret (AA-registret) är ett grundläggande dataregister över arbetsförhållanden i Norge som NAV äger och förvaltar. AA-registret är tillgängligt för offentliga och vissa privata aktörer.

⁵⁷ Ett HMS-kort kan utfärdas först efter att den första lönen har erhållits. Arbetsvillkoren kan dock rapporteras till AA-registret före denna tidpunkt, särskilt upp till två månader före anställningen. Om arbetstagaren är registrerad i AA-registret från och med den första arbetsdagen kan detta förkorta behandlingstiden för utfärdande av HMS-kort. För de anställda som är inskrivna i AA-registret bör det vanligtvis ta ungefär en vecka från det att beställningen skickas tills ett HMS-kort tas emot. Så i realiteten tvingas företaget att betala ut lön till den anställde i förväg.

⁵⁸ HMSREG och StartBANK systemen är kopplade så registrerad information överförs.

leverantörsregistret att erhålla SKAV-information (skatteinformation) för hela avtalsperioden.

2.10 Strategi mot arbetslivskriminalitet

I Norge väcktes frågan kring arbetslivskriminalitet och vad som i Norge kallas lönedumping eller social dumping, mycket tidigare än i Sverige. Detta resulterade i en nationell strategi mot arbetslivskriminalitet redan 2015. Strategin reviderades och uppdaterades 2017, 2019 och igen 2021. Arbetet med strategin genomförs i dialog med arbetsmarknadens huvudorganisationer. Strategin är ett dokument som undertecknas av statsministern och åtta ministrar från särskilt berörda departement, men är inte föremål för behandling i Stortinget.

Strategin innehåller att antal områden:

- Samarbete med arbetsmarknadens parter
- Göra marknaden mindre för kriminella aktörer
- Information och kunskap
- Effektivt kontrollsamarbete
- Sanktioner och uppföljning
- Bättre registerarrangemang och identitetshantering
- Internationellt samarbete

Strategin är ett både deskriptivt och normativt dokument. Det finns en förklaring över vad som utgör arbetslivskriminalitet och en kortfattad beskrivning över hur situationen ser ut.

Sedan finns en lång lista på vilka åtgärder som vidtagits under senare år för att motverka arbetslivskriminalitet. Men vad som är viktigare att det finns en "att göra" lista⁵⁹ I den finns det en kortfattad

59

1. Trepertssamarbeid mot arbeidslivskriminalitet
2. Innsats for å fremme organisert arbeidsliv
3. Samarbeid mot svart økonomi
4. Arbeide videre med treparts bransjesamarbeid i utsatte bransjer
5. Tiltak for å fremme seriøsitet i bygge- og anleggsnæringen
6. Partenes innsats for å avdekke arbeidslivskriminalitet
7. Gjøre det lettere for offentlige innkjøpere å kontrollere om leverandører er seriøse - eBevis
8. Gjøre det lettere for private virksomheter og forbrukere å kontrollere om leverandører er seriøse
9. Godkjenningsordninger for renhold bilvask, dekkskift og dekkklargring

beskrivning för var och en av de 43 punkterna. Vissa texter beskriver konkret vad regeringen planerar, andra pekar enbart på ett visst område. Så samtliga 43 punkter är inte tydliga kommande insatser. Det finns inte heller några tidsangivelser till när åtgärder ska vara vidtagna.

Bland de mera intressant åtgärder som den norska regeringen nämner är:

10. Styrket informasjon og veiledning til forbrukere
11. Åpenhet om virksomhetens innvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold
12. Næringslivskontakter i politiet
13. Anbefalinger til seriøsitetsskrav i offentlige anskaffelser
14. Veiledning om og oppfølging av regelverket for offentlige anskaffelser
15. Evalueringer av tiltak innen offentlige innkjøp
16. Etatenes samarbeid for å forhindre arbeidslivskriminalitet i samferdssektoren
17. Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med seriøse arbeidsgivere og leverandører om arbeidsmarkedstiltak og formidling av arbeidskraft
18. Målrettet informasjonsarbeid overfor utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere
19. Informasjon og veiledning til arbeidsgivere og sesongarbeidere i landbruket
20. Økt bistand til ofre for menneskehandel i form av tvangsarbeid
21. Norskopplæring for arbeidsinnvandrere
22. Bedre kunnskap om arbeidslivskriminalitet
23. Kartlegge og vurdere utviklingen av tilknytningsformer i arbeidslivet
24. Evaluere innsatsen mot arbeidslivskriminalitet
25. Videreutvikle det tverretatlige samarbeidet
26. Styrket informasjonsdeling mellom offentlige myndigheter
27. Styrket samarbeid og oppfølging i vei- og transportsektoren
28. Styrket kontroll av byggkvalitet
29. Straff for lønnsstyveri fra arbeidstaker
30. Styrket håndheving av ulovlig innleie
31. Krav om lønnsutbetaling via bank
32. Økte strafferammer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven
33. Mer effektiv sanksjonering
34. Endringer i reglene for inndragning
35. Øke bruken av inndragning
36. Enklere tilgang til konkursopplysninger
37. Straff for «stråmannsvirksomhet»
38. Vurdere sammenslåing av garantiordninger
39. Bedre registerkvalitet i offentlige registre
40. Bedre identitetsforvaltning
41. Gjennomføre endringsdirektivet til utsendingsdirektivet i norsk rett
42. Styrket samarbeid på europeisk nivå
43. Forsterke det internasjonale samarbeidet mellom kontrollmyndigheter

2.10.1 Ökad tillgång till information

De två åtgärderna handlar om att genom de offentliga registren⁶⁰ göra så kallad seriositetsinformation mera lättillgänglig såväl för upphandlande myndigheter som för privata beställare.

Det i Norge finns redan ett system *eBevis*⁶¹ som används vid främst offentlig upphandling. Nu utreder den norska regeringen om även information från brottsregistret och uppgifter om utdömda böter ska göras tillgängligt. Det är viktigt att upphandlande myndigheter får tillgång till sådan information eftersom de kan utgöra en grund för uteslutning av anbudsgivare.

Den andra åtgärden handlar om att utifrån samma tekniska plattform som *eBevis* skapa en tjänst som är anpassad för privata företags inköpsfunktioner. Tanken är att information från de offentliga registren⁶² ska sammanställas och kontrolleras och sedan bli tillgängliga för aktörer som kan använda informationen, tillsammans med annan information för att verifiera och analysera information om leverantörer. På så sätt är tanken att det ska vara möjligt för en köpare att värdera huruvida leverantörsföretaget är ”seriöst” eller ej. Det finns redan kommersiellt tillgängliga system i Norge för att verifiera underleverantörers uppgifter inför inköpare. Det mest kända heter StartBANK.

2.10.2 Statsbygg ska ta initiativ

Motsvarigheten till Fastighetsverket i Norge heter *Statsbygg*. Myndigheten ställer krav på bland annat kvalificerade arbetstagare, lärlingar, anställning och fast anställning i sina kontrakt och utför

⁶⁰ En stor del av offentliga registren både för näringsverksamhet och för individer i Norge drivs av en enda statlig registermyndighet. *Brønnøysundregistrene*, formellt *Registerenheten i Brønnøysund*, som har successivt utvecklats under 40 år och är underställd *Nærings- og fiskeridepartementet*. Myndigheten har 550 anställda, de flesta i den lilla staden *Brønnøysund* i Nordland fylke.

⁶¹ *eBevis* är sedan april 2019 en tjänst för elektronisk sammanställning av dokumentation från ett antal offentliga register. Informationen baseras på leverantörens ESPD-deklaration och kommer därför att anpassas till den enskilda upphandlingen. ESPD (*European Single Procurement Document*) – är det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet. Där ska anbudsgivare och dess angivna underleverantörer lämna upplysningar om företaget. Leverantören ska avslutningsvis intyga att informationen den lämnat i sin egenförsäkran är korrekt, och att denne på begäran och utan dröjsmål kan lämna in de bevis som den upphandlande myndigheten ställt krav på. Leverantören ska även samtycka till att myndighet själv inhämtar de bevis som leverantören eventuellt har länkat till i sin egenförsäkran.

⁶² *Brønnøysundregistrene* och Skattetatens register

systematiska kontroller för att säkerställa att kraven uppfylls. Elektroniska översiktslistor och HMSREG ger Statsbygg realtidsinformation om alla företag och personal på byggarbetsplatserna och fastigheterna.

Dessutom samarbetar Statsbygg brett med aktörerna i byggbranschen med utbyte av kunskap och erfarenhetsutbyte.

Regeringen omtalar nu att Statsbygg tar initiativet till att skapa ett samarbetsforum för offentliga upphandlare. Forumet kommer att främja möjligheter till erfarenhetsutbyte och uppföljning av arbetsrelaterad brottslighet inom byggbranschen. Åtgärden kommer att bidra till ökad samordning, informationsutbyte och kompetens, med sikte på en mer samordnad insats mot arbetsrelaterad brottslighet.

2.10.3 Krav på seriösa företag vid offentlig upphandling

Den norska regeringen vill att offentlig upphandling i ännu större utsträckning ska användas för att utesluta kriminella aktörer från offentliga kontrakt. I vissa branscher, bland annat bygg- och anläggningsbranschen finns det stora utmaningar med kriminella aktörer, och det kan därför vara särskilt relevant att gå utöver minimikraven i reglerna, menar regeringen. Man pekar på de metoder som används i Oslo, Skien och i Telemark fylkes kommuner. Systemen kan bidra till att främja seriösa leverantörer inom offentlig upphandling, men åtgärder inom detta område måste bedömas mot EES-lagstiftningen⁶³. I avvaktan på ytterligare rättsliga förtydligande kommer, säger den norska regeringen att den för närvarande ser på möjligheterna som finns i befintliga regler.

Den norska regeringen menar att upphandlingslagstiftningen innehåller flera bestämmelser som kan hjälpa till att förhindra arbetslivskriminalitet. Exempel på möjligheter som ges av lagstiftningen är begränsning av antalet led i entreprenörskedjan,

⁶³ År 2020 ställde ESA frågor om de nuvarande systemen. ESA är *EFTA Surveillance Authority* som har till uppgift att övervaka att de tre länderna, Norge, Island och Lichtenstein, inte bryter mot EU-rätten för den inre marknaden. ESA leds av ett kollegium med en företrädare från vardera av de tre länderna och har ett kansli som är lokaliserat till Bryssel. ESA arbetar i nära samarbete med EU-kommissionen. ESA kan ta ärenden till EFTA-domstolen som är en domstol i Luxemburg som tolkar EU-rätten avseende den inre marknaden för de tre icke-EU-länderna. EFTA-domstolen kan i realiteten inte avvika från prejudikat från EU-domstolen.

krav på lärlingar, krav på skatteintyg, bestämmelser om uteslutning av anbudgivare etc. DFØ⁶⁴ kommer under 2021 att utarbeta en övergripande guide för upphandlande myndigheter som vill tillämpa strängare krav mot arbetsrelaterad brottslighet än vad som krävs i upphandlingsreglerna.

Arbeidstillsynets erfarenhet från inspektioner under perioden 2017–2020 av uppdragstagare inom offentlig upphandling är att det har skett en positiv utveckling relaterad till efterlevnad av reglerna. Det verkar dock som om uppdragstagarna inte gör nödvändiga kontroller för att säkerställa att kraven på lön och arbetsvillkor uppfylls av deras underentreprenörer. År 2018 lanserade DFØ en digital guide till reglerna om löner och arbetsvillkor i offentliga kontrakt. I samarbete med Arbeidstilsynet förbereder DFØ en e-lärande kurs riktad till offentliga uppdragstagare. Kursen kommer att innehålla en genomgång av reglerna för lön och arbetsvillkor i offentliga kontrakt, och hur man praktiskt kan utföra kontroller.

2.10.4 Lag om lönestöld

Sommaren 2021 beslutade Stortinget om ändringar i några olika lagar för att bekämpa arbetslivskriminalitet⁶⁵. Den viktigaste åtgärden är att det i den norska strafflagen kommer det nu från 1 januari 2022 att införas en lagbestämmelse om "lønnstyveri".

Bakgrunden till lagstiftningen är att Arbeidstillsynets inspektörer rapporterat att de, vid främst vid inspektion av företag inom byggsektorn och restauranger, misstänkt att det förelegat fiktiva tidrapporter och de anställda i realiteten arbetat mer än som uppgivits. De har även vid inspektioner fått frågor från utländska anställda hur dessa ska kunna få betalt för utfört arbete.

NTAES-rapporten från 2020 redovisade att vid flera anläggningsprojekt under senare år har det förekommit underbetalda anställda. NTAES påpekade att ärenden med utbetalning till utländska arbetstagare ofta är komplicerade och resurskrävande att utreda. Originaldokumentation måste ofta erhållas från företag

⁶⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) är en statlig myndighet för ekonomisk förvaltning, bra beslutsunderlag för statliga åtgärder, organisation och förvaltning i staten samt för upphandling inom offentlig sektor. Inom DFØ finns *Divisjon for offentlige anskaffelser* (ANS) som driver information och rådgivning om offentlig upphandling

⁶⁵ Prop. 153 L (2020–2021) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet)*

utomlands, och penningspåret i fallet går mellan arbetsgivarens och arbetstagarens konton utomlands. Detta gör det svårt att verifiera ett krav på faktiskt betalad lön.⁶⁶ Lagstiftningen om människohandel har inte visat sig vara effektiv då det är svårt att visa att arbetsgivaren gör sig skyldig till att hålla individer i vad som kan betecknas som tvångsarbete.

Den norska regeringen slutsats var att det behövdes lagstiftning för att minska problemen. Lagar om lönestöld är ovanliga och enligt det norska Arbeidsdepartementet finns motsvarande regler inte i något annat EU-land. Däremot finns liknande lagar på delstatsnivå i Australien⁶⁷ och USA⁶⁸.

På presskonferansen när förslaget presenterade sade Arbeids- og sosialminister Torbjørn Røed Isaksen (Høyre):

«Arbeidstakere straffes i dag strengt hvis de dømmes for underslag eller tyveri fra arbeidsgiver, mens arbeidsgivere som stjeler arbeidstakers lønn i praksis ikke risikerer noen strafferettslig forfølgning. Det akter vi å gjøre noe med.»

Lagtexten lyder:

§ 395⁶⁹ Lønnstyveri

Den som utilbørlig og med forsett om en uberettiget vinning for seg selv eller andre misligholder plikt til å yte lønn, feriepenger eller annen godtgjøring som arbeidstaker har rett til etter avtale eller bestemmelse i lov eller forskrift, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

§ 396 Grovt lønnstyveri

Grovt lønnstyveri straffes med bot eller fengsel inntil 6 år. Ved avgjørelsen av om tyveriet er grovt, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen gjelder en betydelig verdi, har et systematisk eller organisert preg eller av andre grunner er særlig krenkende eller samfunnsskadelig

⁶⁶ I propositionen nämns detta inte specifikt men vad NTAES påpekar är också förklaringen till att civilrättsliga processer har klara begränsningar. Det krävs oftast polisiära insatser för att kunna säkra bevis och erhålla information från utländska myndigheter.

⁶⁷ Queensland och Victoria har egen lagstiftning. Våren 2021 röstade det federala parlamentets senat nej till regeringen Morrisons förslag att göra lönestöld till ett federalt brott med mycket höga böter.

⁶⁸ Arizona, Minnesota, California, Florida, New York, Texas och Oregon har denna typ av lagstiftning liksom vissa städer. I de flesta fall har lagstiftningen trätt i kraft nyligen. I delstaten New York har den dock funnits sedan 2011. Oregon har också haft lagstiftningen ännu längre men, sannolikt på grund av låga straffsatser, tillämpas lagen sällan.

⁶⁹ Att införas i *lov av den 20 mai 2005 nr. 28 om straff*, motsvarande den svenska Brottsbalken.

Med avtal avses här både kollektivavtal och individuella anställningsavtal.

Det bör dock påpekas att det krävs att gärningen är en både otillbörlig och avsiktlig överträdelse av skyldigheten att betala löner eller annan ersättning, för att det ska leda till påföljder. Den reservation ger polisen, åklagarmyndigheterna och domstolarna möjlighet att, efter en specifik bedömning av det straffrättsliga ansvaret i ärendet mot syftet med bestämmelsen, avstå från att åtala eller ålägga påföljd när arbetsgivarens bristande betalning trots att ändå verkar vara ursäktlig.⁷⁰ Som exempel anges att det inte ska betraktas som ett brott när en arbetsgivare efter påpekande från arbetstagare skyndsamt rättar en felaktig löneutbetalning eller när det bara rör sig om en kortare försening av en löneutbetalning.

Det finns också ett resonemang om förhållanden när ett företag kommer på obestånd och därför saknar ekonomiska medel att betala löner.

Slutligen framhålls också i förarbetena att det inte finns grund för straff om arbetsgivaren har en motiverad anledning att inte betala, till exempel för att arbetstagaren faktiskt inte har utfört det aktuella arbetet. I så fall uppfylls inte villkoret att den anställda ska ha rätt till lönebetalningen.

Ursprungligen hade departementet planerat att införa denna straffbestämmelse i *arbeidsmiljøloven*, men efter remissbehandlingen, beslutade regeringen i stället att föreslå att bestämmelsen mot lönestöld ska införas i strafflagen. Det betyder att även medverkan till lönestöld blir straffbart. Konkret innebär det att vid sidan om den som företräder företaget som ägare eller verkställande direktör kan även anställda som medverkar ställas till ansvar. Dock påpekas i förarbetena att det i praktiken inte torde vara relevant att lagföra en anställd som är direkt utsatt för lönestöld även om denne faktiskt bidrar till genomförandet av åtgärden, så som är fallet i så kallade "payback-arrangemang".

Det bör noteras att i specialmotiveringen i propositionstexten anges att gränsen för grov lönestöld går redan vid en undanhållen lön

⁷⁰ Vid remissbehandlingen påpekade *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* att det borde betonas att bristande betalning på grund av rimliga tvetydigheter relaterade till löneavtal inte borde medföra straffrättsligt ansvar. Men departementet avvisade detta och framhöll att genom att begränsa straffbestämmelsen till vad som uttryckligen har överenskommit kommer troligen många av de fall som lagändringen särskilt syftar till att påverka, att uteslutas. Enligt departementets uppfattning skulle en sådan avgränsning kunna få en direkt effekt genom att oseriösa företag, för att undvika straffrättsligt ansvar, medvetet använder oklara lönevillkor.

som totalt överstiger 100 000 NOK, det vill säga arbetsgivaren kan ha undanhållit ett mindre belopp från flera olika arbetstagare men då kommer brottet att ändå betraktas som grovt. Därtill finns det ett ytterligare kriterium som alternativt kan åberopas för att gärningen ska anses vara grov, nämligen att gärningen *"av andre grunner er særlig krenkende eller samfunnsskadelig"*. Således torde nog de flesta fall inom byggbranschen i Norge där arbetsgivare betalar löner som är lägre än avtalat eller som stadgas i de allmängiltigförklarade avtalen, kunna komma att betraktas som grovt lönnstveri.

Vad som från ett svenskt perspektiv är märkligt att det inte finns någon diskussion huruvida denna straffbestämmelse för brott mot ingångna kollektivavtal påverkar kollektivavtalens roll på den norska arbetsmarknaden. I propositionen problematiseras inte frågan, utan utgångspunkten verkar vara att oavsett om arbetstagarens lön fastställs genom ett individuellt avtal, ett kollektivavtal, allmängiltighetsförklarade kollektivavtal, eller genom lagregler⁷¹ så kan lörens storlek entydigt fastställas och åtal väckas om utbetalningar understiger detta belopp. Polisanmälan kan göras av en enskild anställd, av en facklig organisation eller av de statliga inspektörerna. Denna anmälan kan sedan leda till en rättslig utredning och prövning om det föreligger grund för att väcka åtal om lönestöld.

Hur möjligheten att polisanmäla avtalsbrott kommer att påverka hur vanliga arbetsrättsliga tvister om avtalsvillkor förs i Norge återstår att se.

2.10.5 Lag mot att inte betala tjänstepensionspremier införs

I Norge finns det en skyldighet för privata företag att ordna tjänstepension för de allra flesta anställda⁷². I samma proposition som lönestöd behandlas även en lagbestämmelse som gör det straffbart att inte betala in tjänstepensionspremier.

Regeringen konstaterar att alla argument för att kunna straffa arbetsgivare som stjälar arbetstagarens lön och/eller annan ersättning,

⁷¹ För vissa arbetstagar-kategorier i Norge finns till exempel lagstadgad 40% övertidsersättning.

⁷² Pensionssystemet som företaget är skyldigt att upprätta kan vara ett avgiftsbestämt pensionssystem, ett förmånsbestämt pensionssystem, eller en hybrid. Minst motsvarande 2% av lönen ska avsättas till tjänstepension.

också gäller för arbetsgivare som berövar arbetstagaren dennes tjänstepension. Hittills är det bara möjligt att ingripa framåtsyftande, dvs företaget kan med hot om vite åläggas upprätta en pensionsplan. Däremot har det inte varit straffsanktionerat att underlåta att betala in premier.

Att inte betala premier ger oseriösa företag en konkurrensfördel. Därtill menade departementet att denna typ av underlåtelse ofta är kopplat till andra former av arbetslivskriminalitet. Den enskilde arbetstagaren har under loppet av året svårt att kontrollera om korrekta premier betalats in.⁷³

Tanken är att Skatteetaten eller de olika försäkringbolagen ska reagera på misstankar och göra en polisanmälan.

2.10.6 Alla löner måste betalas genom banker

Propositionen innefattar även en bestämmelse om att lön, med några få undantag, alltid ska betalas ut till ett bankkonto, norskt eller utländskt. Avsikten är att försvåra lönestölder och penningtvätt.⁷⁴

2.10.7 Arbeidstilsynets roll att kontrollera löner

Frågan om gränsdragningen mellan arbetsmarknadens parter ansvar och de statliga organens roll är dock inte helt okontroversiell i Norge. I samma proposition lade regeringen fram förslag som sades syfta till att klargöra Arbeidstilsynets roll beträffande löner.

När Norge införde en möjlighet till allmängiltigförklaring av kollektivavtal i vissa branscher så angavs två medel för att framtvunga att arbetsgivare följde dessa avtal. Det första medlet är en facklig blockad, eller med norskt språkbruk, "boikott"⁷⁵, det andra är straffsatsen med möjligt fängelsestraff för företagets företrädare. I det senare fallet var tanken att en facklig organisation eller en enskild

⁷³ Det bör noteras att NHO i sitt remissvar kritiserar förslaget och anser att straffansvaret bara ska avse underlåtelse att upprätta och sluta avtal om en pensionsplan.

⁷⁴ Finland införde en motsvarande regel redan 2013. Även i Nederländerna och Belgien finns regler om alla löneutbetalningar ska göras till bankkonton.

⁷⁵ I frågan om blockad som anordnas med anledning av avvikelser från villkoren i just ett allmängiltigförklarat kollektivavtal så behöver den fackliga organisationen inte bedöma om blockaden är rimlig med tanke på den skada som kan uppstå.

arbetstagar skulle initiera ärendet. Men det fanns då ingen statlig tillsyn av företagens efterlevelse av de allmängiltigförklarade avtalen. 2006 fick Arbeidstilsynet befogenheter att kontrollera *Allmenngjøringsloven*. Arbeidstilsynet har samma befogenheter som vid arbetsmiljööverträdelser att besluta om föreläggande, att stoppa arbetet eller besluta om överträdelseavgifter. Samtidigt uttryckte sig den dåvarande norska regeringen⁷⁶ i förarbetena på ett sätt som inskränkte myndighetens möjligheter att genomdriva de allmängiltigförklarade avtalens löne- och arbetsvillkor. Regeringen skrev nämligen att myndigheten inte skulle förelägga företag att betala ut en viss lön.

Genom propositionen⁷⁷ våren 2021 ville regeringen klarlägga att de inskränkande uttalanden från 2006 inte längre skulle beaktas av Arbeidstilsynet. Regeringens förslag innebar att Arbeidstilsynet ska kunna förelägga företag att betala ut lön.

NHO var i remissomgången kritiska och skrev.

«Forskriftene er forutsatt å følge de tariffavtaler de bygger på, både når det gjelder anvendelsesområdet og ved fortolkningen av enkeltbestemmelser. Dette betyr at uklarhet omkring forskriftens enkelte bestemmelser må følge tariffpartenes tariff forståelse, og ved uenighet mellom disse må spørsmålet i siste instans avgjøres i Arbeidsretten. Det er viktig å fastholde dette dersom allmenngjøringsordningen skal fungere etter sin hensikt. Kompetanse til å gi pålegg om betaling etter forskriftene vil etter NHOs syn forsterke en allerede uheldig situasjon. Dette vil fort kunne utvikles til en forvaltningspraksis knyttet til forståelse av allmenngjøringsforskrifter som er vanskelig for organisasjonene å fange opp. Pålegg om betaling kan ved dette gis på feilaktig grunnlag.»

NHO underströk att Arbeidstilsynets maktmedel, såsom viten, arbetstopp och överträdelseböter, gör det ännu mer oroande att ge myndigheten sådana nya befogenheter. NHO menade att hotet från sådana maktmedel skulle leda till att företag lättare accepterar myndighetens tolkning av avtal och att det därför inte kommer att gå att identifiera fall där myndighetens praxis blivit felaktig. Enligt NHO bidrar en sådan utvidgning av myndighetens kompetens i värsta fall till att undergräva förtroendet för de allmängiltighetsförklarade avtalen.

⁷⁶ Regeringen Stoltenberg II

⁷⁷ Prop. 153 L (2020–2021) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet)*

Departementet konstaterar i propositionen att förslaget fått stöd från många andra remissinstanser både på arbetsgivar- och arbetstagar sidan, liksom från polis och åklagare och andra organisationer. Man skriver vidare

«Departementet er for det første enig med NHO i at allmenngjøringsforskriftene er forutsatt å følge de tariffavtaler de bygger på. Departementet slutter seg videre til at tariffpartenes forståelse er sentral i fortolkningen også av allmenngjøringsforskriftene. Det er naturligvis også slik at det ved uenighet mellom partene om forståelsen av de underliggende tariffavtalene, må spørsmålet i siste instans avgjøres i Arbeidsretten.»

Men sedan går man vidare och understryker att tolkningen av de allmängiltigförklarade avtalen inte enbart görs av parterna och arbetsdomstolen. En tvist mellan en enskild anställd som omfattas av ett allmängiltigförklarat avtal och dennes arbetsgivare avgörs av de vanliga domstolarna. Likaså kommer de vanliga domstolarna, beroende på omständigheterna, att behöva avgöra innehållet i ett allmängiltigförklarat avtal vid ett eventuellt brottmål rörande brott mot skyldigheten att följa allmängiltigförklarade avtal.

Regeringens säger att dess avsikt helt enkelt är att Arbeidstilsynet ska kunna utfärda förelägganden till företag om att betala ut löner i enlighet med avtalet. Men samtidigt så framhåller departementet att Arbeidstilsynet ska agera med viss försiktighet. Man skriver

«For ordens skyld vil departementet vise til at Arbeidstilsynet, her som ellers, først og fremst vil føre tilsyn og yte veiledning på virksomhetsnivå. Departementet legger videre til grunn at Arbeidstilsynet i sin vedtaks- og fortolkningspraksis vil være noe tilbakeholden med å gå langt i å tolke tariffavtalevilkår som fremstår som uklare. Departementet vil i den forbindelse også vise til at Arbeidstilsynet, i vedtak på dette området, ikke nødvendigvis trenger å spesifisere arbeidsgivers betalingsplikt ned til «minste krone», men i stedet velge å knytte pålegget til vilkårene i den aktuelle allmenngjøringsforskriften som sådan.»

I propositionen framhåller regeringen att i de flesta fall inte kommer att vara särskilt komplicerat att fastställa att den faktiska betalningen inte uppfyller avtalsvillkoren. Och det är just i fall där det finns en betydande avvikelse som det kommer att vara särskilt relevant att utfärda föreläggande att betala ut lön. Arbeidstilsynet kan välja att begränsa föreläggandet till den del av lönekravet som anses "säker" i förhållande till det relevanta avtalet.

2.10.8 Åpenhetsloven ska visa risiker för dåliga arbetsvillkor

Under de senaste 20 åren har det förekommit mycket diskussion kring CSR⁷⁸-frågor. Det finns olika frivilliga standarder och protokoll för företag som vill deklarerat miljö- och sociala förhållanden kopplat till företagets verksamhet. Samtidigt finns det mycket kritik mot dessa rapporteringssystem; dels att rapporteringen nästan enbart kommer från ett mindre antal mycket stora företag, dels för att företaget vid val av uppgifter ofta väljer att måla en förmånlig bild av sin verksamhet (så kallad white-washing).

Frankrike gjorde denna typ av rapportering tvingande för större företag redan 2010 och EU har antagit *the Non-Financial Reporting Directive (NFRD)*⁷⁹ som berör cirka 12 000 företag i Europa, huvudsakligen börsbolag.⁸⁰

Bakgrunden till den nya *Åpenhetsloven* i Norge är tillkännagivanden från stortinget. En offentlig utredning har sedan förberett lagstiftningen. I stora delar lade regeringen fram utredningens förslag.

Syftet med lagen är att främja företagens respekt för grundläggande mänskliga rättigheter och anständiga arbetsförhållanden i samband med produktion av varor och tjänster och att säkerställa allmänhetens tillgång till information om hur företag hanterat negativa konsekvenser för grundläggande mänskliga rättigheter och anständiga arbetsförhållanden.

Företagen är skyldiga att genomföra aktsamhetsbedömningar för att kunna stoppa, förebygga eller begränsa negativa konsekvenser för grundläggande mänskliga rättigheter och anständiga arbetsvillkor som företagen har, antingen orsakat, bidragit till eller är direkt relaterat till företagets verksamhet, produkter eller tjänster genom leverantörskedjor eller affärspartners. Lagen innebär även att företagen ska offentliggöra rapporter om sina bedömningar om negativa konsekvenser för grundläggande mänskliga rättigheter och

⁷⁸ Corporate Social Responsibility

⁷⁹ [Directive 2014/95/EU](#)

⁸⁰ I Sverige har detta direktiv, som även kallas hållbarhetsdirektivet från och med 2017 implementerats Årsredovisningslagen (1995:1554) så att företag som uppfyller två av tre av kriterierna; 350 miljoner kr i omsättning, 175 miljoner kr i totala tillgångar eller 250 anställda de senaste två räkenskapsåren, ska upprätta en årlig "hållbarhetsrapport" som en del av förvaltningsberättelsen eller i en separat rapport. Från och med 2022 kommer nya regler att gälla.

anständiga arbetsförhållanden. Utgångspunkten är här OECD:s riktlinjer.

Men den viktigaste skillnaden mot lagstiftning som införts för att implementera EU hållbarhetsdirektiv är att företagen åläggs en skyldighet att *besvara frågor om specifika förhållanden*. Rent praktiskt innebär det att vem som helst kan sända in en skriftlig fråga till ett företag om till exempel arbetsförhållanden för anställda i företaget eller hos företagets leverantörer eller partners. Denna fråga ska besvaras inom tre veckor, alternativt, om mängden eller typen av information gör ett snabbt svar alltför betungande, ska företaget inom tre veckor meddela när inom två månader som informationen kommer att lämnas.

*Forbrukertilsynet*⁸¹ och *Markedsrådet*⁸² ska kontrollera att företagen uppfyller kraven och kan begära information, utfärda påbud, uppsätta viten och utkräva böter.

Lagen omfattar en mycket stor del av det norska näringslivet eftersom lagen gäller för företag eller koncerner som uppfyller två av dess tre kriterier

- försäljning över 70 miljoner NOK,
- balansomslutning: över 35 miljoner NOK
- över 50 årsanställda

Lagen gäller norska företag men även utländska företag som erbjuder varor eller tjänster i Norge och som är skattepliktiga i Norge.

Givetvis kommer mycket av intresset att kretsa kring de stora importföretagens leverantörskedjor i andra länder. Den problematik som i Sverige illustrerats av den kinesiska reaktionen mot HM kommer att kunna ställas på sin spets för ett antal norska företag.

Men ur Bygghandelskommissionens perspektiv är just informationsplikten beträffande arbetsförhållanden för anställda och underentreprenörers anställda i hemlandet intressant. Man kan beskriva det som att journalister, fackliga organisationer och andra

⁸¹ *Forbrukertilsynet* är en tillsynsmyndighet placerad i Porsgrunn som övervakar vilseledande marknadsföring och orättvisa avtalsvillkor och kan också medla i tvister mellan konsumenter och företag.

⁸² *Markedsrådet* är ett domstolsliknande förvaltningsorgan placerat i Oslo som huvudsakligen behandlar överklaganden mot beslut som fattats av *Forbrukertilsynet* enligt marknadsföringslagen. Ärenden till *Markedsrådet* bereds dock först av *Klagenemndssekretariatet* som är lokaliserat i Bergen.

får en lagstadgad rätt att kräva ut information om arbetsförhållanden och vilka kontrollåtgärder företaget initierat.

En avgörande fråga är hur domstolarna kommer att tolka begreppet ” *anstendige arbeidsforhold* ”. Kommer utländska arbetstagare som arbetar i Norge till löner som ligger långt under de genom allmängiltighetsförklarade kollektivavtal fastställda lönerna, att kunna anses ha anständiga arbetsförhållanden eller ej.

Hur tillsynsmyndigheterna kommer att se på företag som lämnar ofullständiga eller vilseledande uppgifter kommer att avgöra om denna lagstiftning kommer att få någon betydelse för användningen av illegal arbetskraft och arbetstagare som får lägre löner än lagstadgat inom den norska byggsektorn.

2.11 Parternas krav på ytterligare insatser

Inför valet till Stortinget hösten 2021 enades *Fellesförbundet* och *Byggenæringens Landsforening* om ett gemensamt program med krav på den regering som ska tillträda efter valet.

Man framhöll att

”Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping i byggenæringen er et samfunnsproblem som skader seriøse bedrifter og sårbare arbeidstakere”

Inför utformningen av en regeringsplattform efter valet hösten 2021 uppmanade de två organisationerna därför en ny regering att använda följande som grund för den norska modellen för byggbranschen:

- Fast anställda yrkesarbetare och lärlingar ska vara huvudregeln inom byggbranschen.
- Flera åtgärder måste vidtas för att stärka det organiserade arbetslivet och kollektivavtalens betydelse. Parterna vill att så många företag och anställda som möjligt ska teckna ett kollektivavtal. Myndigheterna måste vara med och underlätta detta.
- Användning av bemanningsföretag ska inte tränga ut fast anställda och rekrytering av lärlingar.

- Det måste säkerställas att anställningen endast sker i enlighet med lagens villkor, och att myndigheter och uppdragsgivare följer upp med kontroll och tillsyn i projekten.
- Reglerna för offentlig upphandling måste ha tydliga och begripliga krav och efterlevnad måste säkerställas genom kontroll och övervakning.
- Centralt godkända avtal för upphandling måste föreskriva att företagen måste ha krav på andelen kvalificerade arbetare och lärlingar.
- Resurser för yrkesutbildning måste prioriteras för att säkerställa god rekrytering genom lärlingsprogrammet, praktikplatser, praktikkandidatprogrammet, skolan på byggarbetsplatsen med mera.
- En "TBU⁸³ av arbetsliv" måste upprättas, som årligen uppdaterar information om situationen i Norge när det gäller anslutningsformer, anställningsomfattning, organisationsgrader på arbets- och medarbetarsidan, andel kvalificerade arbetare inom olika branscher, med mera.
- För att säkerställa god HMS⁸⁴ i projekten måste skyldigheten för särskild riskbedömning specificeras när särskilt riskabelt arbete utförs, eller när språk och olika former av anslutning är kritiska faktorer.
- Tillsynsmyndigheterna måste stärkas och insatserna samordnas mellan polisen, Arbeidstilsynet och andra tillsynsmyndigheter.

⁸³ *Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBU)*, (Tekniska beräkningskommittén för inkomstöverenskomelser) tidigare kallad *Aukrust -kommittén*, är en statlig kommitté som beräknar pris, lönenivåer och löneutveckling i olika branscher i Norge. Syftet är att parterna i lönesättningen ska använda samma numeriska underlag i förhandlingarna. Kommittén publicerar årliga rapporter med lönestatistik i Norge. Kommittén ska presentera det bästa möjliga numeriska bakgrundsmaterialet och presentera det i en sådan form att oenighet mellan parterna om ekonomiska frågor så långt som möjligt kan undvikas.

⁸⁴ Hälsa, miljö och säkerhet

3 Finland

3.1 Arbetsmarknaden

Finland har en arbetsmarknadsstruktur som i stort liknar Sverige med tre stora huvudorganisationer och fackförbund inom dessa, samt huvudorganisationer för arbetsgivare uppdelad efter ägarform.

- **Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC**, (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK) har 21 medlemsförbund med tillsammans över 1 miljon medlemmar,
- **Tjänstemannacentralorganisationen STTK**, (Toimihenkilökeskusjärjestö), består av 18 medlemsförbund som organiserar cirka 600 000 tjänstemän inom industri-, kommun-, stats-, och privat servicesektor.
- **Akava** är den fackliga centralorganisation för akademiker och består av 36 medlemsförbund som organiserar cirka 600 000 medlemmar

På arbetsgiversidan dominerar

- **Finlands Näringsliv EK** (Elinkeinoelämän keskusliitto) med 24 medlemsförbund som i cirka 15 000 medlemsföretag har cirka 900 000 löntagare anställda.
- **Kommunala arbetsmarknadsverket KT** (Kuntatyöntajat) är den finländska kommunsektorns arbetsgivarorganisation, en sektor med drygt 437 000 tjänsteinnehavare och anställda

Arbetare inom bygg- och anläggningssektorn är till stor del organiserade inom **Byggnadsförbundet** (Rakennusliitto). Förbundet har cirka 70 000 medlemmar.

Elektriker är organiserade inom **Elbranschernas fackförbund** (Sahkoliitto)

Byggnadsindustrins förbund RT (Rakennusteollisuus), som ingår i EK är en federal gemenskap med sex branschföreningar inom byggindustrin.

Den finska motsvarigheten till Saltsjöbadsavtalet kallas *Januariförlovningen* och ingicks 1940 under Finska vinterkriget på initiativet av den finska regeringen

Den finska regeringen har en mycket mera aktiv roll under det vi i Sverige brukar kalla lönerörelserna. Staten deltar, inte bara som arbetsgivare för de statligt anställda, utan betraktas även som en aktör som är en garant för stabiliteten på arbetsmarknaden. Därför förkommer i avtalsrörelser ofta inkomstpolitiska avtal som innehåller helhetsuppställningar som rör löner, frågor om den ekonomiska politiken och skattefrågor. Parter i dessa avtal är de centrala arbetsmarknadsorganisationerna, andra intresseorganisationer samt i de flesta fall även staten och Finlands bank. Inkomstpolitiska avtal fungerar som ramar och riktlinjer för de kollektivavtal som träffas på lägre nivåer.

Man sluter sedan juridiskt bindande kollektivavtal på förbunds nivå. Liksom i Sverige kan dessa sedan kompletteras med avtal på företagsnivå och med individuella avtal med enskilda arbetstagare. Villkor i sådana avtal, som strider mot rikstäckande kollektivavtal, blir dock enligt lagen om kollektivavtal (436/1946) ogiltiga och ersätts av innehållet i det rikstäckande kollektivavtalet.

I Finland finns det en skyldighet att inom en månad från att ett kollektivavtal ingåtts sända avtalet, i kopia och i elektronisk form, till *Social- och Hälsovårdsministeriet*.⁸⁵ Vidare ska arbetsgivarorganisationer meddela ministeriet uppgifter om antalet medlemsföretag samt om antalet arbetstagare hos dessa företag, grupperade enligt de kollektivavtal som ska tillämpas i deras anställningsförhållanden. Arbetstagarorganisationer, som är part i ett riksomfattande kollektivavtal, ska också sända medlemsuppgifter över arbetstagare som är i arbete, grupperade enligt de kollektivavtal som ska tillämpas i deras anställningsförhållanden. När ett enskilt företag tecknar det som i Sverige kallas ett hängavtal till ett riksomfattande kollektivavtal med en arbetstagarorganisation, ska även denne arbetsgivare sända in en redovisning över antalet arbetstagare som omfattas av det avtal arbetsgivaren ingått.

⁸⁵ Ett avtal kommer också till stånd om dess innehåll antecknas i det protokoll som upprättas vid förhandling mellan parterna. Även sådana avtal ska sändas in till ministeriet.

3.2 Arbetslivskriminalitet och utländsk arbetskraft

Även i Finland skapar ohederliga upplägg inom bygg- och anläggningsbranschen oro. Uppläggen är kopplade till utländsk arbetskraft och utländska företag, men liksom i Sverige och andra länder så möjliggörs uppläggen ofta genom olika slags samarbeten med inhemska aktörer.

Det är först under de senaste tre decennierna som det i någon större utsträckning förekommit immigration till Finland. Men förändringen har skett snabbt och nu är 8 procent av befolkningen av utländsk härkomst⁸⁶. I Helsingfors med omnejd är effekterna av immigrationen särskilt påtaglig då det nu är cirka 25 procent av män i åldern 30-34 som har utländsk bakgrund.

Finlands "närmaste" grannland är Estland. Snabbfärjor gör att det finns dagspendling mellan de två huvudstadsområdena och det bor cirka 50 000 estländska medborgare i Finland. Även om Estland sedan självständigheten för 30 år haft en god ekonomisk utveckling ligger löneläget i Estland fortfarande betydligt lägre än i Finland. Estnisk arbetskraft välkomnades i Finland redan före EU-utvidgningen 2004 och i dag finns det många estniska medborgare och ryska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Estland, som arbetar i Finland. En del av dessa är permanent bosatta i Finland, medan andra bor kvar i Estland men arbetar under några veckor i taget i Finland.

Decennierna efter Sovjetunionens kollaps sökte sig också ryska medborgare med finsk-ugrisk bakgrund till Finland. Det finns en omfattande gränshandel mellan Finland och Ryssland och även många rysk-etiska ryska medborgare har sökt sig till delar av Finland. Under senare år har arbetstagare från östliga EU-länder och från länder längre bort i före detta Sovjetunionen sökt sig till Finland, både i enlighet med regelverk och som illegal arbetskraft. 2020 var det cirka 90 000 medborgare i före detta Sovjetunionen-länder exklusive de tre baltiska länderna, som legalt vistades i Finland.

I Finland har intresset för förekomsten av underbetald och illegal arbetskraft på finska arbetsplatser tidigare mycket kretsat kring "exploateringsperspektivet", d.v.s. att utländska arbetstagares svaga sociala ställning, oftast både i hemlandet och i Finland, medfört att

⁸⁶ 2020 var det 444 000 personer varav 77 000 var födda i Finland.

de utnyttjats som billig arbetskraft. Först på senare år har de snedvridande effekterna för bland annat byggföretag uppmärksammats mera. Det finns en diskussion om så kallade exploateringsbaserade företagsmodeller, och att sådana företag förekommer i underentreprenörkedjorna på bygg- och anläggningsarbeten.

3.2.1 Omfattning och karakteristiska

Utnyttjandet av utländska arbetstagare har väckt diskussion den senaste tiden. Medier har publicerat nyheter om utnyttjande av ukrainska byggarbetare, ett systematiskt utnyttjande av arbetstagare i restaurangbranschen och stora problem i städbranschen.

I Finland talar man, om lönedumpning och om underbetalning, utan att det finns någon egentlig definitionsskillnad mellan de tvåbegreppen.

3.2.2 Brottens karaktär

Enheten för utredning av grå ekonomi inom Skatteförvaltningen har undersökt en del rättsfall som gäller lönedumpning.

I undersökningen gjordes tre viktiga observationer:

1. en del av lönedumpning för utlänningar har kriminaliserats i Finland trots att det inte finns en särskild paragraf om detta i strafflagen. Detta genom lagen om ockerliknande diskriminering i arbetslivet och lagen om människohandel.
2. Bara ”toppen av isberget” av fallen gällande lönedumpning leder till åtal och rättegång. Antalet rättsfall är obetydligt, straffen lindriga och ersättningspraxis mycket varierande.
3. Myndigheterna har bristfälliga medel för att upptäcka och beivra lönedumpningen.

Studien från Skatteförvaltningen konstaterade vidare att, utifrån en analys av rättsfallen, behandlas sällan andra rubriceringar av ekonomiska brott, såsom skattebrott eller bokföringsbrott, i samband med arbetsbrott. Det kan dock anses vara tämligen sannolikt att det också ofta i verkligheten begås andra arbetsbrott

och/eller ekonomiska brott i anslutning till lönedumpning och att sådana brott av ett eller annat skäl inte kommer fram.

Europeiska institutet för kriminalpolitik, (HEUNI)⁸⁷ beskriver problemen så här:

”I grunden handlar arbetsrelaterat utnyttjande och människohandel om strukturella problem. Riskerna för arbetsrelaterat utnyttjande ökar om behovet av arbetskraft är stort och varierar kraftigt samt om det finns behov av flexibel och tillfällig arbetskraft. Riskerna ökar i låglönebranscher och säsongarbete samt i samband med outsourcing och långa leverantörskedjor. Samtidigt möjliggör denna i sig lagliga och allmänt använda praxis utnyttjande i synnerhet av arbetstagare med utländsk bakgrund. Brottslingar utnyttjar lagliga affärsstrukturer och använder till exempel långa leverantörskedjor, bulvaner och skrivbordslådeföretag för att inom EU överföra arbetskraft mellan länder. På detta sätt kringgås beställansvar och andra skyldigheter samtidigt som man håller företagets papper i skick och döljer den egentliga verksamheten för myndigheterna. Även lagligt verksamma företag kan involveras i människohandel till exempel via underleverantörer.”

3.2.3 Finsk grå ekonomi i estnisk skepnad.

2020 gjorde enheten för utredning av grå ekonomi vid Skatteförvaltningen en särskild rapport om estniska företag verksamma i Finland. Det fanns då totalt cirka 11 000 utländska företag, varav cirka 5 000 var estniska. Inte mindre än 3 000 olika estniska företag var eller hade nyligen varit aktiva inom den finska byggbranschen.

Finländare har en hel del kontakter med estniska företag och många ester söker sig till Finland för att arbeta så det är naturligt att det finns ett omfattande ekonomiskt utbyte.

Men att grunda ett företag i Estland medför dock inte i sig skattefordelar om verksamheten leds från Finland. Likväl så förekommer det väldigt många estniska företag som leds av finska medborgare. År 2018 fanns det över 8 000 finländska ansvariga personer i det estniska företagsregistret. Omständigheter som kan tyda på grå ekonomi är till exempel att företagets alla ansvariga personer är finländare och bor i Finland. Det finns drygt 3 000 estniska företag som uppfyller dessa kriterier.

⁸⁷ Anniina Jokinen, 2020-03-16

Skatteförvaltningen i Finland konstaterade vidare att det fanns det närmare 300 i Finland bosatta finländare som saknade inkomster och som verkade som ansvariga personer i estniska företag. Avsaknaden av beskattade inkomster kan tyda på att man avsiktligt döljer inkomster, vilket är ett typiskt fenomen inom grå ekonomi. Detta är givetvis bestickande siffror.

Estnisk företagslagstiftning och inkomstbeskattning är fördelaktig jämfört med den finska skatten, men att grunda ett företag i Estland ger ändå inte skattefördelar om affärsverksamheten bedrivs i Finland när ett så kallat fast driftställe uppstår för företaget i Finland. Med fast driftställe avses till exempel ett ställe därifrån företaget leds eller ett kontor. Då beskattas ett utländskt företags fasta driftställe enligt finsk lagstiftning. Även finsk arbetslagstiftning tillämpas fullt ut på fasta driftställen, inklusive lönevillkor.

3.2.4 HEUNI

The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI) är ett europeiskt regionalt institut i FN: s nätverk för brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet. HEUNI arbetar under det finska justitieministeriet som ett oberoende forsknings- och policyinstitut.

Ett tematiskt område för HEUNI är det som benämns "*labour exploitation*". HEUNI beskriver att trafficking av arbetskraft vanligen behandlas antingen inom ramen för ekonomisk brottsbekämpning eller som en form av våldsbrott, men sällan som båda samtidigt. Detta innebär att kombinationen av ekonomiska brott mot staten och intrång i enskilda offrets rättigheter inte tas upp till fullo. I själva verket är arbetskraftsutnyttjande en form av företagsbrott motiverad av ekonomisk vinst menar HEUNI

HEUNI har genomfört flera EU-finansierade studier där man har tittat på trafficking för arbete. En slutsats som man gjort är att även länder i östra EU nu är "utsatta" för trafficking av arbetskraft. Arbetskraft från länder utanför EU tas in. En del sänds vidare till länder i västra EU utifrån "*posting of workers*" upplägg men en del finns kvar på arbetsmarknaden i länder som Estland, Lettland och Polen.

Forskarna som medverkar i HEUNI projektet *FLOW*⁸⁸ beskriver avancerade upplägg, som nu även kan innefatta finansiella transaktioner i kryptovalutor för att dölja betalningar. En bedömning är att trafficking för arbete kan vara lika lönsamt som trafficking för sexuella ändamål, främst för att det är så mycket enklare att öka verksamhetens omfattning.

I en Policy brief⁸⁹ lägger HEUNI fram några förhållandevis konkreta punkter för att effektivisera insatserna mot vad som kallas labour exploitation.

- ”Förbättra samarbete mellan olika myndigheter och organ och utveckla lämpliga strukturer för att stödja ett sådant samarbete
- Utveckla proaktiva metoder och riskmodelleringsbaserade verktyg för insamling av underrättelser
- Implementera riktade inspektioner i risksektorer med flera myndigheter i samverkan
- Etablera specialiserade enheter för människohandel inom polisen
- Betrakta arbetstagarna i denna typ av upplägg som offer och använd tillvägagångssätt som gör att offren kan göra anspråk på sina rättigheter.
- Arbeta nära offentliga organ och /eller icke – offentliga organisationer och hänvisa exploaterade migrerande arbetstagare och offer för människohandel till dessa för den hjälp som behövs.”

Ett utmärkande drag för mycket att HEUNI:s arbete är just offerperspektivet. Även om man ibland tillstår att många ”offer” redan innan de reste till ett EU land var medvetna om att de skulle arbeta under sämre arbetsvillkor än inhemska arbetstagare, beskrivs dessa individer likväl för offer som berövats den ersättning som de egentligen skulle vara berättigad till.

Under 2020 gav HEUNI ut en slags handbok för företag som vill genomföra riskanalyser och åtgärder för att förhindra att de har

⁸⁸ Shady business. Uncovering the business model of labour exploitation
Published in 2019 Authors: Anton Kojouharov, Atanas Rusev, Simone Eelmaa, Anna Markina, Anniina Jokinen, Dace Kavasa, Lasma Stabina
Edited by Anniina Jokinen & Natalia Ollus. Helsinki, 2019. ISBN 978-952-7249-10-9

⁸⁹ Policy brief 2. 31.8.2020

företag som arbetar med labour exploitation i sina underleverantörkedjor⁹⁰.

3.3 Allmänt bindande kollektivavtal

2001 införde Finland allmänt bindande kollektivavtal. Beslut om vilka avtal som ska förklaras allmängiltiga tas av *Nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan* som är ett organ under *Social- och Hälsovårdsministeriet*.

Nämnden ska ta ställning till om ett riksomfattande kollektivavtal som blivit insänt till ministeriet⁹¹ är representativt och därmed allmänt bindande. Nämnden består av en lagfaren domare som ordförande och en annan domare som dennes ersättare. Sedan finns det ytterligare två ledamöter med personliga ersättare. Dessa ledamöter får inte utses bland personer som kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen.⁹² Normalt fattar nämnden beslut så snabbt att kollektivavtalet är allmänt bindande redan när det träder i kraft. Nämndens beslut kan överklagas till Arbetsdomstolen.

I 2 kap. 7 § 1 mom. arbetsavtalslagen (55/2001) regleras att:

”Arbetsgivaren ska iaktta åtminstone det som i ett riksomfattande kollektivavtal som bör anses vara representativt för branschen i fråga (allmänt bindande kollektivavtal) bestäms om de anställningsvillkor och om de arbetsförhållanden som gäller det arbete som arbetstagaren utför eller ett därmed närmast jämförbart arbete.”

Ett villkor i ett arbetsavtal som strider mot motsvarande bestämmelse i det allmänt bindande kollektivavtalet är ogiltigt, och i stället ska bestämmelsen i det allmänt bindande kollektivavtalet iakttas.

Finland har nu cirka 160 allmänt bindande kollektivavtal. I princip ska en arbetsgivare, som saknar kollektivavtal, därför bedöma om

⁹⁰ [Navigating through your supply chain. Toolkit for prevention of labour exploitation and trafficking](#) Published in 2020 Authors Anni Lietonen, Anniina Jokinen, Natalia Ollus Helsinki 2020. ISBN 978-952-7249-21-5 (paperback), ISBN 978-952-7249-22-2 (PDF)

⁹¹ Kollektivavtalsgruppen vid avdelningen för arbete och jämställdhet vid social- och hälsovårdsministeriets lagstiftningsenhet fungerar som beredningsorgan för nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan

⁹² För närvarande är båda dessa ledamöter professorer i arbetsrätt vid Juridiska Institutionen vid Universitetet i Helsingfors

företagets verksamhet överensstämmer med ett visst avtal för att avgöra om ett allmänt bindande kollektivavtal gäller för en arbetstagare eller grupp av arbetstagare. Arbetarskyddsmyndigheten liksom arbetsmarknadsorganisationer ska hjälpa företag att hitta rätt kollektivavtal.

I praktiken betyder det att arbetstagare inom byggsektorn, ska, oavsett om arbetsgivaren tecknat något kollektivavtal eller ej, erhålla villkor som överensstämmer med kollektivavtalen inom sektorn. Detta gäller således även utländska arbetstagare och utländska företag. Genom systemet med allmänt bindande kollektivavtal har Finland implementerat EU:s utstationeringsdirektiv.

Men Finland har inte en lagstiftning som gör det olagligt att frånga kollektivavtalsvillkoren. Det är antingen en facklig organisation eller den enskilde arbetstagaren som måste driva kraven i en arbetsrättslig process.

Dessa kan dock be Arbetarskyddsförvaltningen att vidta tillsynsåtgärder för att utfå handlingar om lön, arbetstid med mera från arbetsgivaren. Om arbetsgivaren inte överlämnar en löneuträkning, trots arbetstagarens begäran, handlar det om en straffbar underlåtenhet enligt arbetsavtalslagen. Arbetsgivaren kan då dömas för brott mot arbetsavtalslagen.

Arbetarskyddsförvaltningens inspektörer kan vid sina inspektioner notera tecken på att utländska arbetstagare erhåller lön som tydligt avviker från kollektivavtal. De underrättar då huvudentreprenör. Inspektörerna erfarenhet är då att underentreprenören nästan alltid får lämna uppdraget.

3.4 Lagstiftning mot utnyttjande av arbetskraft

I Finland finns det, liksom i andra europeiska länder, en lagstiftning som riktar sig mot så kallad *människohandel*. Människohandel är ett frihetsbrott. Det är fråga om människohandel för tvångsarbetsändamål⁹³ om en person inte de facto kan lämna ett

⁹³ Den finska strafflagen 25. kap. 3 §
"Människohandel"

anställningsförhållande på grund av övergripande kontroll. Sådana förhållanden är dock sällsynta när det gäller byggnadsarbetare som exploateras menar Arbetarskyddsförvaltningens inspektörer.

Enligt finsk lag kan emellertid utnyttjandet och exploatering av arbetstagare i stället definieras som *ockerliknande diskriminering i arbetslivet*.

Strafflagen 47. kap. 3 a § Ockerliknande diskriminering i arbetslivet

”Om en arbets sökande eller arbetstagare vid diskriminering i arbetslivet försätts i märkbart ofördelaktig ställning genom att arbets sökandens eller arbetstagarens ekonomiska trångmål eller annars trängda läge, beroendeställning, oförstånd, lättsinne eller okunnighet utnyttjas, ska gärningsmannen, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs på något annat ställe i lag, för ockerliknande diskriminering i arbetslivet dömas till böter eller fängelse i högst två år.”

Rubriceringen ockerliknande diskriminering i arbetslivet är avsedd att tillämpas på diskrimineringsfall, att arbetstagare, ofta men inte enbart⁹⁴, i strid mot allmänt bindande kollektivavtal, utnyttjats i arbetet så att de fått låga löner och jobbat långa dagar.⁹⁵ När en

Den som genom att

1) utnyttja någon annans beroende ställning eller skyddslösa läge eller genom att utöva påtryckning mot någon annan,

2) vilseleda någon annan eller genom att utnyttja att någon vilseletts,

3) betala ersättning till en person som utövar makt över en annan person, eller

4) ta emot en sådan ersättning

utövar makt över någon eller rekryterar, överlåter, transporterar, tar emot eller inhyser någon i syfte att göra honom eller henne till föremål för sexuellt utnyttjande enligt 20 kap. 9 § 1 mom. 1 punkten eller därmed jämförbart sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller andra förhållanden som kränker människovärdet eller i syfte att avlägsna organ eller vävnader, ska för människohandel dömas till fängelse i minst fyra månader och högst sex år.”

Denna lagbestämmelse kan sägas motsvara den svenska lagstiftningen mot människoexploatering.

⁹⁴ Det finns några få sektorer och yrken där det saknas kollektivavtal, eller kollektivavtalen är så utformade att de inte uppfyller kraven för att kunna förklaras allmänt bindande. Men även då kan lagen om ockerliknande diskriminering tillämpas om lönen tydligt avviker från vad som är gängse lön.

⁹⁵ Arbetarskyddstillsynens anvisningar 2/2016 *tillsynen av likabehandling och diskriminering* ger en vägledning hur myndigheten tillämpar lagstiftningen när diskriminering avser lön och övriga minimivillkor. ”Inspektören ska i första hand utreda huruvida arbetstagare har behandlats mer ofördelaktigt än i en jämförbar situation. En lönejämförelse kan göras med en annan jämförbar arbetstagare på arbetsplatsen som inte omfattas av diskrimineringsgrunden. Om ett sådant jämförelseobjekt inte finns på arbetsplatsen, kan man som grund för bedömningen använda den presumtiva rättvisa behandlingen av arbetstagare i den aktuella situationen. Lönenivån kan då jämföras till exempel med den miniminivå som fastställts i ett i allmänt bindande kollektivavtal för arbetet i fråga. Det är inte frågan om mer ofördelaktig behandling om lönen i sin helhet är minst lika stor som i kollektivavtalet även om lönen inte har bildats enligt bestämmelserna i kollektivavtalet. En förutsättning är alltid att arbetstagarna i fråga om lönen

arbetarskyddsinspektören uppdagar en diskriminering kan arbetsgivaren få en uppmaning om rättelse. Om arbetsgivaren inte iakttar uppmaningen, överför inspektören ärendet till arbetarskyddsmyndigheten för avgörande. Myndigheten kan fatta ett beslut som är förpliktande för arbetsgivaren. Arbetarskyddsmyndigheten kan också göra en polisanmälan om brott mot bestämmelsen om ockerliknande diskriminering. Notera att det för fällande dom då krävs att arbetstagarens ekonomiska trångmål eller annars trängda läge, beroendeställning, oförstånd, lättsinne eller okunnighet utnyttjats.

Mellan åren 2010 och 2018 registrerade den finska polisen enligt Statistikcentralen 321 anmälningar av ockerliknande diskriminering 2019. Anmälningarna kommer ofta från Arbetsmiljöverkets inspektörer⁹⁶

I enbart 35 fall resulterade detta i en fällande dom. En orsak till det obetydliga totala antalet arbetsbrott som gäller lönedumpning är att brotten preskriberas snabbt.

Om domstolen anser att en för låg lön uppfyller rekvisitet för ett brott som rubriceras under diskriminering i arbetslivet, är domen nästan utan undantag enbart några hundra euro i böter.

Men enligt HEUNI handlar detta om dold brottslighet, och offren är ofta rädda för myndigheterna. Därför utreds inte nödvändigtvis misstänkta fall, och uppläggen definieras inte som människohandel eller ens arbetsrelaterade brott. Det kan därför hända att uppläggen endast behandlas som ekonomiska brott, såsom skattebedrägeri.

har försatts i en sämre ställning jämfört med andra. Inspektören ska dessutom bedöma huruvida den lägre lönen grundar sig på arbetstagarnas ursprung, nationalitet eller språk. Det räcker att inspektören med anledning av de omständigheter som framkommit under inspektionen har grundad anledning att anta att ett förfarande som strider mot diskrimineringsförbudet förekommer (bestämmelse om bevisbörda 28 §). Ett antagande om diskriminering uppstår när man arbetstagarnas ursprung, nationalitet eller språk. Huruvida arbetsgivarens syfte har varit att diskriminera sina arbetstagare saknar betydelse."

⁹⁶ "Det finns specialiserade inspektörer med fokus på utländska arbetare och en skild grupp som jobbar med tillsynen över beställansvar. De finska arbetarskyddsinspektörerna har rätt att kontrollera arbetsförhållandena, arbetstider och lönevillkor, och ofta pratar de med både arbetare och arbetsgivare för att få sig en helhetsbild av arbetsplatsen. Enligt statistiken från arbetarskyddsinspektioner i södra Finland år 2019 är underbetalning förhållandevis vanligt inom byggbranschen "(Exploatering av utländsk arbetskraft i underleverantörsleden – Finland som exempel, av Dr. Natalia Ollus, Europeiska institutet för kriminalpolitik, (HEUNI) från antologin *Sund Konkurrenci i Byggbranschen* utgiven av Byggföretagen 2021.)

3.5 Skatteregler

3.5.1 Inkomstregistret

Ett stort och viktigt steg för att motverka vad som i Finland benämns den grå ekonomin togs 2019 genom införandet av *inkomstregistret*. Sedan 2019 ska alla utbetalda löner, naturaförmåner, arvoden, arbetsersättningar och övriga förvärvsinkomster anmälas till inkomstregistret. Från 2020 innefattas även uppgifter om utbetalda pensioner och sociala förmåner.

Det är nu inte längre möjligt att anmäla inkomstuppgifter separat till de olika myndigheterna, utan uppgifterna på anmälan till inkomstregistret nyttjas av alla användare av informationen. Samma uppgift anmäls på en och samma gång till alla myndigheter som behöver den, varmed uppgiftslämnaren inte längre kan avsiktligt redigera uppgifterna till de olika myndigheterna.

En skillnad mot det svenska systemet med månatliga arbetsgivardeklarationer är att anmälningarna till inkomstregistret är kopplat till varje betalning. Från den finska Skatteförvaltningens sida talar man om att uppgifterna ska lämnas i realtid, men ännu är det lagligt att uppgifterna anmäls inom fem kalenderdagar efter varje betalningsdag, separat för varje utbetalning⁹⁷.

Ett argument för inkomstregistret har varit Arbetarskyddsmyndigheten kan utnyttja inkomstuppgifterna i sin övervakning av tillämpningen av den s.k. beställaransvarslagen, uppfyllandet av minimikraven för anställningsförhållande och användningen av utländsk arbetskraft. I och med att varaktigheten av utländska arbetstagares arbete i Finland kan övervakas i realtid, kan man samtidigt även övervaka arbetstagarnas skattskyldighet i Finland.

Det finska systemet är utformat så att den administrativa bördan för företagen blir liten, snarast skulle den nog kunna bli mindre än det nuvarande svenska systemet med månatliga

⁹⁷I inkomstregistret har man för första gången inom finska statsförvaltningen tagit i bruk tekniska gränssnitt mellan företagens och myndigheters system. Så gott som alla anmälningar lämnas in elektroniskt till inkomstregistret. De enhetliga uppgifterna överförs då automatiskt från företagens löneadministrationssystem till inkomstregistret och vidare till myndigheters system. När uppgifterna överförs automatiskt från ett system till ett annat, förbättras även informationskvaliteten, menar Skatteförvaltningen. I nästa steg är målet att samtliga uppgifter ska överföras automatiskt.

arbetsgivardeklarationer. Den finska metoden innebär att uppgiftslämnande helt integreras i företagens löne- och bokföringssystem och de utbetalningsorder som sänds till bankerna.

3.5.2 Personbeteckning

En utländsk medborgare som kommer till Finland för att arbeta måste ansöka om en personbeteckning. När en arbetstagare får en personbeteckning, får han eller hon på samma gång också ett skattenummer.

En utländsk medborgare kan på begäran få en finländsk personbeteckning genom att personligen besöka *magistraten*⁹⁸ på boendeorten eller Skatteförvaltningen. Dessa har parallell behörighet att bevilja personbeteckningar till utländska medborgare som kommer till Finland för att arbeta tillfälligt.

Skatteförvaltningen registrerar följande uppgifter i befolkningsdatasystemet: fullständigt namn, födelsedatum, kön, födelseort, adress, nationalitet, modersmål och yrke. På samma gång samlar Skatteförvaltningen in uppgifter som är nödvändiga för beskattningen, såsom uppgifter om arbets- och uppdragsgivaren, längden på vistelsen och arbetet i Finland, löne-/inkomstbeloppet och arbetsförhållandets och uppdragets typ (med andra ord om det handlar om en inhyrd arbetstagare, en yrkesutövare eller en anställd löntagare).

Efter registreringen av uppgifterna får arbetstagaren en personbeteckning. Därtill får hen av Skatteförvaltningen ett dokument som redogör för hens skattenummer. Dokumentet kan vara ett skattekort, ett källskattekort eller ett separat intyg med skattenumret. Skatteförvaltningen antecknar skattenumret för personer som arbetar på en byggarbetsplats i det *offentliga skattenummerregistret för byggbranschen*.

⁹⁸ Magistratfunktionen handhas nu av DVV, (*Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata*) som ansvarar för att föra ett register över den finska befolkningen och byggnaderna. DVV har kontor på större orter i hela Finland.

3.5.3 Skattenummer och skattekort

Skattekort kan sägas motsvara det svenska systemet med A-skatt och F-skattebevis, dvs det handlar om att skattemyndigheten tar ett beslut om på vilket sätt en individ ska betala inkomstskatt och vilken skattesats som arbetsgivaren ska använda vid preliminärskattebetalning.

Eftersom det förekommer så mycket oegentligheter inom byggsektorn så gäller speciella regler för denna sektor⁹⁹. En person som arbetar på en byggarbetsplats ska, innan arbetet börjar, ha ett skattenummer som införts i det offentliga skattenummerregistret för byggbranschen. I den informationstjänst som tillhandahålls av Skatteförvaltningen är det möjligt att kontrollera om ett visst namn och skattenummer införts i skattenummerregistret.

Syftet med användningen av skattenummer är att säkerställa att varje person som arbetar på en byggarbetsplats införts i Skatteförvaltningens register innan arbetet inleds. Genom skattenummerregistret för byggbranschen är det möjligt att kontrollera riktigheten hos personkorten för dem som arbetar inom byggbranschen och att övervaka arbetsgivarnas och arbetstagarnas förpliktelser i anknytning till beskattningen.

En förutsättning för att få ett skattenummer¹⁰⁰ är en finländsk personbeteckning som införts i befolkningsdatasystemet. Finländska medborgare får en personbeteckning automatiskt, men utländska medborgare som flyttar till Finland ska själva ansöka om införande av personuppgifter i befolkningsdatasystemet, då de också får en finländsk personbeteckning. Först därefter kan de få ett skattenummer.

På skattenumret tillämpas motsvarande sekretessbestämmelser som på beskattningssuppgifter. Information om ett skattenummer kan följaktligen lämnas ut enbart till aktörer som enligt lagstiftningen är berättigade att få information.

⁹⁹ Det finns bestämmelser om skattenumret och skattenummerregistret i *lagen om skattenummer och skattenummerregistret för byggbranschen (1231/2011)*.

¹⁰⁰ Skattenumret är en individuell sifferserie på 12 tecken, utifrån vilken det inte är möjligt att dra slutsatser om personens ålder, kön eller födelsedatum. Skattenumret byts inte och ändras inte heller då en person byter arbetsgivare eller byggarbetsplats.

3.5.4 Personkort

Ett kort med foto är obligatoriskt för personer som arbetar på en byggarbetsplats¹⁰¹. Byggherren och den huvudsakliga genomföraren av byggprojektet på en byggarbetsplats ansvarar bägge för att alla personer som arbetar på byggarbetsplatsen har ett sådant personkort som arbetarskyddslagen förutsätter. Därtill är alla arbetsgivare som verkar på en byggarbetsplats ansvariga för detta vad som gäller egna och deras avtalsparters arbetstagare.

En person som arbetar på en byggarbetsplats har inte rätt att påbörja arbetet och få ett passerkort till byggarbetsplatsen innan hen har ett skattenummer på ett personkort.

Personkortet med foto ska innehålla

- personens namn
- ett foto av personen
- arbetsgivarens (= lönebetalarens) namn
- personens skattenummer, som införts i det offentliga skattenummerregister som förs av Skatteförvaltningen.



¹⁰¹ Skyldigheten att på ett synligt sätt bära ett personkort regleras i §§ 52 a och 52 c i Arbetarskyddslagen (738/2002) § gäller för alla personer som arbetar på en byggarbetsplats, såväl arbetstagare som egenföretagare, det vill säga bland annat rörelseidkare och yrkesutövare och bolagsmän. Ett personkort krävs också av arbetstagare som inte utför egentligt byggarbete, såsom kontorsanställda, städare och vakter vilka jobbar på en byggarbetsplats. Också lärare och praktikanter från läroinrättningar ska ha ett kort från läroinrättningen med skattenummer då de arbetar på en byggarbetsplats.

En person som tillfälligt transporterar varor till en byggarbetsplats behöver inte ha ett personkort, om denne inte deltar i utförandet av byggarbetet. Personkort behövs inte heller på byggarbetsplatser där en enskild person låter bygga eller reparera en byggnad för privat bruk.

De finska personkorten motsvarar den svenska IDo6-korten. Korten utfärdas av Vastuu Group¹⁰² Till skillnad från IDo6, som anlitar olika utförare, så är det Vastuu Group som svarar för hela produktionen av korten.

3.6 Beställaransvarslagen

Den finska lagen om *beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitan av utomstående arbetskraft (1233/2006)* skiljer sig från den svenska lagen (2018:1472) om *entreprenörsansvar för lönefordringar*.¹⁰³

Syftet med den finska lagen om beställarens ansvar är att främja lika konkurrens mellan företag samt iakttagande av anställningsvillkor på arbetsmarknaden. Lagen gäller alla branscher där man använder underleverantörer eller inhyrd arbetskraft. Lagstiftningen bygger på en långtgående plikt för en beställare av tjänster att säkerställa att dess avtalspartner fullgör sina lagstadgade förpliktelser. Detta ska ske genom att företaget begär in de olika handlingar som nämns i lagen om beställarens ansvar. Detta ska ske innan avtal ingås.

Fullgörandet av skyldigheter visas genom:

1. ett intyg över att avtalsparten är införd i förskottsuppbördsregistret¹⁰⁴, arbetsgivarregistret och registret över mervärdesskatteskyldiga
2. handelsregisterutdrag
3. intyg om betalning av skatt
4. intyg avseende tecknande av pensionsförsäkringar för arbetstagare och avseende betalning av pensionsförsäkringsavgifter
5. en redogörelse för vilket kollektivavtal som ska tillämpas på arbetet eller för de centrala anställningsvillkoren
6. en redogörelse för hur företagshälsovården är ordnad
7. bevis på tecknande av en försäkring i enlighet med lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar.

¹⁰² Vastuu Group ägs av Byggnadsindustrins förbund (RT), husbyggarsektionen av RT samt Finska fastighetsföreningen.

¹⁰³ Den svenska lagen reglerar huvudentreprenörens ansvar att betala underentreprenörens upplupna ej betalda löner.

¹⁰⁴ Förskottsuppbörd motsvarar preliminärskatt.

Varje beställare ansvarar för att ta fram redogörelserna för sina egna avtalspartners del. Beställaren ska begära redogörelserna och avtalspartnern ska skicka dem till beställaren. Redogörelserna måste förvaras i minst två år efter att arbetet avslutats.

Utgångspunkten för den finska lagstiftningen är att det alltid ligger i beställarens intresse att utreda avtalspartnerns pålitlighet och det är en del av riskhanteringen för en ansvarsfull aktör.

Beställaren ska säkerställa äktheten i redogörelsen som mottagits om det finns skäl att betvivla att den inte är äkta.

Vid byggverksamhet gäller utredningsskyldigheten för alla beställare, även om byggande inte hör till beställarens normala verksamhet. Förutom nybyggande täcker byggande bland annat underhålls-, reparations-, mark- och vattenbyggande. Vad gäller avtal som gäller byggande ska uppgifterna inhämtas även då arbetet utförs av en egenföretagare.

Om en utländsk avtalspart skickar arbetstagare till Finland, ska beställaren utreda arbetstagarnas pensions- och olycksfallsförsäkring senast innan arbetet inleds. Enligt lagen om utstationering av arbetstagare har en arbetsgivare som fungerar som avtalspart en skyldighet att ge beställaren redogörelse om uppfyllelse av den sociala tryggheten för alla utsända arbetstagare som senare börjar jobba.

Fackliga förtroendemän, förtroendeombud och arbetarskyddsfullmäktigen har rätt att få en redovisning över orsaken till användning av inhyrd arbetskraft, omfattningen på den arbetskraft som används, uppgifter som specificerar företaget, arbetsobjektet, arbetsuppgifterna, längden på avtalet och det kollektivavtal som ska tillämpas på arbetstagare som utför arbetet eller underleveransarbete eller i brist på sådant avtal, de centrala arbetsvillkoren.

Beställaren kan påföras en försummelseavgift för brott mot utredningsskyldigheten. Försummelseavgiften är mellan 2 050 och 20 500 EUR, men en förhöjd försummelseavgift påförs en beställare som ingått ett avtal med en näringsidkare eller företrädare som försatts i näringsförbud om beställaren borde ha förstått att avtalsparten inte har för avsikt att fullgöra sina lagstadgade betalningsförpliktelser. Maximibeloppet är då 66 500 EUR.

Det bör noteras att Finland har ratificerat ILO:s konvention (nr 94) *angående arbetsklausuler i kontrakt, däri offentlig myndighet är part*. Konventionen syftar till att statliga beställare skall ställa krav på

att entreprenör och leverantörer tillämpar antingen minimilöner eller kollektivavtal. Beställaransvarslagen föreskriva att uppdragsgivaren skall informera uppdragstagare om att allmängiltigförklarade kollektivavtal är gällande för arbetet

3.7 Finlands system för arbetskraftsinvandring

Regeringens politik syftar till att *toppexperter* från olika delar av världen skall vara intresserade att komma till Finland för att arbeta inom akademi och näringsliv. Regeringen har som mål att utveckla behandlingen av uppehållstillstånd för arbete så att den genomsnittliga behandlingstiden ska vara cirka en månad. Samtidigt har Finland ett system för arbetskraftsinvandring som innefattar såväl en bedömning om företagets kompetensbehov kan lösas med inhemsk arbetskraft eller EU/EES medborgare, som att den utlänning som söker tillstånd att arbeta måste visa försörjningsförmåga, vilket ska göras genom den lön som personen utlovats av arbetsgivaren.

Kravet är att lönen som en arbetsgivare utlovar skall motsvara lönen som stipuleras i de allmängiltigförklarade kollektivavtalen. Saknas kollektivavtal, vilket dock är ovanligt i Finland, är emellertid lönekravet enbart 1 252 EUR/mån vilket motsvarar 12 500 SEK/mån.

Tillstånden är knutna till en viss arbetsgivare men det är möjligt att anhålla om tillstånd att byta arbetsgivare och då arbeta under handläggningstiden.

Det finns också möjlighet att söka arbetstillstånd som specialist, vilket kräver en månadslön på cirka 30 000 SEK/mån eller genom EU blå-kort system för högt kvalificerade personer. Lönen måste då överstiga 50 000 SEK/mån.

Men i Finland görs en utredning gällande arbetsuppgiften. Det är en *Arbets- och näringsbyrå (TE-byrå)*¹⁰⁵, regionala statliga myndigheter som bedömer om det är möjligt att hitta lämplig arbetskraft för uppgiften inom rimlig tid på arbetsmarknaden i Finland eller inom EU/ETA-området. Inför utredningen kan TE-byrån begära att arbetsgivaren annonserar det lediga arbetet i arbetsförmedlingens nationella databas och i det europeiska nätverket EURES. Om lämplig arbetskraft kan hittas inom rimlig tid

¹⁰⁵ Motsvarar Arbetsförmedlingen i Sverige.

på arbetsmarknaderna, finns det ingen grund för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare.

Det är arbetsgivaren som skall ställa upp kompetensprofilen för arbetet men TE-byrån skall bedöma om kriterierna är orimliga i förhållande till andra anställda eller normala förhållanden för den typen av arbete. TE-byrån skall även pröva om arbetsgivaren kan och vill fullgöra sin arbetsgivarförpliktelse, vilket innefattar en bedömning om företagets ekonomiska ställning.

Anhöriga kan beviljas uppehålls- och arbetstillstånd efter bedömning av försörjningsförmågan.

Ansökan om tillstånd enligt Blå-kortreglerna behandlas enbart utifrån de gemensamma EU-reglerna.

3.8 Insatser för att öka medvetenheten om utnyttjande av arbetskraft

I Finland har frågan om ohederlig affärsverksamhet och utnyttjande av utländsk arbetskraft varit mera uppmärksammas än i Sverige. Det har inte varit någon politisk tvist om hur pass allvarliga problemen är. Flera olika regeringar har deklarerat att det är viktigt att motverka vad som i Finland ofta kallas den grå ekonomin.

På webbplatsen *Grå ekonomi och ekonomisk brottslighet* presenterar varje myndighet sin verksamhet beträffande bekämpningen av grå ekonomi.

- **Brottsbekämpning**; Inrikesministeriet; Polisen, Tullen, Åklagarmyndigheten
- **Beskattning** |; Finansministeriet; Skatteförvaltningen
- **Rättssäkerhet och insolvens**; Justitieministeriet, Utsökningsväsendet, Konkursombudsmannen
- **Arbetsgivare och beställansvar**; Social- och hälsovårdsministeriet: Regionförvaltningsverket, Pensionsskyddscentralen, Sysselsättningsfonden, Olycksfallsförsäkringscentralen (Tvk)
- **Produkter, tjänster och jämlik konkurrens**; Arbets- och näringsministeriet, Livsmedelsverket, Valvira, Traficom, Konkurrens- och konsumentverket

Det är således fem olika ministerier som är med och har ansvar för åtgärder mot arbetslivskriminalitet i Finland.

3.9 Regeringens planer och strategier

3.9.1 Regeringsprogrammet

I samband med att ministären Marin¹⁰⁶ bildades i december 2019 fanns i regeringsprogrammet en särskild bilaga 4 innefattande 14 punkter med åtgärder mot grå ekonomi. I detta dokument fanns några punkter av relevans för att bekämpa ohederliga upplägg på den finska byggarbetsmarknaden.

- Regeringen konstaterar att användningen av skattenummer som fungerat väl och förebyggt grå ekonomi inom byggbranschen ska utsträckas till fler branscher, i första hand skeppsbyggnad.
- Företags- och organisationsdatasystemet (FODS) utvidgas så att det i större utsträckning innehåller uppgifter om hur företagen sköter sina centrala skyldigheter.
- Myndigheternas befogenheter och bestämmelserna om informationsutbyte ska utvärderas för att olika myndigheter vid övervakningen av grå ekonomi ska få bättre tillgång till uppgifter om brottslig bakgrund.
- Myndigheternas möjlighet att i sin verksamhet utreda anmälningsförsummelser ska utvecklas och det ska utvärderas huruvida sanktionerna i anslutning till dem är tillräckliga.
- Utländska företag åläggs bokföringsskyldighet när de har ett fast driftställe i Finland
- Begreppet ekonomisk arbetsgivare införs så att man i Finland inte ska kunna undgå skatt genom att skenbart arbeta för en utländsk arbetsgivare.
- Nya metoder för att ingripa i uppsåtlig eller grovt vårdslös underavlönning, såsom exempelvis administrativa sanktioner, ska utredas.

¹⁰⁶ Regeringen består av fem partier: Socialdemokraterna, Centern, Gröna förbundet, Vänsterförbundet och Svenska folkpartiet.

3.9.2 Strategi bekämpning av grå ekonomi

Vidare beslutade regeringen om olika arbetsgrupper och att strategier skulle utarbetas. Statsrådet, det vill säga den finska regeringen, antog i juni 2020 en strategi och ett åtgärdsprogram för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2020–2023¹⁰⁷, som en uppföljning av en tidigare strategi från 2016. Arbets- och näringsministeriet har huvudansvaret för programmet för att bekämpa grå ekonomi, medan finansministeriet, inrikesministeriet och justitieministeriet har delansvar. För genomförandet av handlingsplanen tillsatte arbets- och näringsministeriet den 20 december 2019 en styrgrupp för bekämpning av grå ekonomi, som leds av arbetsminister Tuula Haatainen. Strategin och åtgärdsprogrammet har beretts i en beredningsgrupp under inrikesministeriets ledning.

”Syftet med strategin för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är

- 1) att främja en sund konkurrens mellan företagen och en rättvis arbetsmarknad,
- 2) att förebygga grå ekonomi och ekonomisk brottslighet,
- 3) att trygga verksamhetsförutsättningarna för myndigheter som bekämpas grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, samt
- 4) att utveckla bekämpningen av och myndighetssamarbetet mot grå ekonomi och ekonomisk brottslighet.”

3.9.3 Ändringar aviseras om arbetskraftinvandring

I början av 2020 överfördes handläggningen av regler om arbetskraftsinvandring för tredjelandsmedborgare från inrikesministeriet till arbets- och näringsministeriet och den ansvarige ministern, Tuula Haatainen, (SDP) signalerade då hårdare tag.

¹⁰⁷

<https://valtioneuvosto.fi/documents/1410877/16402203/Statsr%C3%A5dets+principbeslut+om+en+strategi+f%C3%B6r+bek%C3%A4mpning+av+gr%C3%A5+ekonomi+och+ekonomisk+brottslighet+2020%E2%80%9932023/222fa6d4-1b2c-c3d5-49b8-bc783c6a2ed1/Statsr%C3%A5dets+principbeslut+om+en+strategi+f%C3%B6r+bek%C3%A4mpning+av+gr%C3%A5+ekonomi+och+ekonomisk+brottslighet+2020%E2%80%9932023.pdf>

”Arbetskraftsinvandring är acceptabelt endast när man handlar enligt spelreglerna på den finländska arbetsmarknaden. Man måste ingripa i missförhållandena.” ...

”Ett alternativ som tagits upp har varit ett ackrediteringssystem för företag som använder arbetskraftsinvandring. I modellen skulle tillförlitliga och stabila arbetsgivare kunna sköta sina rekryteringar snabbare. I anslutning till detta skulle det även vara bra att överväga skärpta bestämmelser för de arbetsgivare vars rekryteringar varit förknippade med problem.”

Den finska regeringen uppfattar att regelverket nu i delar missbrukas genom att företag som använder arbetskraftsinvandrare inte betalar korrekta avtalade löner eller på andra sätt missbrukar systemet.

På uppdrag av arbets- och näringsministeriet, inom ramen för regeringens arbetsgrupp för förebyggande av exploatering av utländsk arbetskraft, presenterade professor Olli Sorainen, som arbetar vid arbets- och näringsministeriet, i augusti 2020 ett antal förslag. De viktigaste förslagen är:

1. I samband med utfärdande av visum eller uppehållstillstånd ska information om reglerna på den finska arbetsmarknaden ges till utländska arbetare som ska utföra uppdrag i Finland.
2. Ökad kommunikation och information om arbetsrelaterade exploateringsåtgärder
3. Förstärk kampen mot exploatering av utländsk arbetskraft genom att ange prestationsmål för ett antal nyckelmyndigheterna. (Polisen har redan sådana mål.)
4. Utveckla systemet för offentlig upphandling genom att bland annat öka den upphandlande myndighetens/enhetens skyldighet att rapportera om tjänsteleverantörens angelägenheter.
5. Lagstiftning om uppehållstillstånd ändras så att det klarläggs att en ansökan ska avslås om arbetsgivaren eller den verkliga huvudmannen har agerat för att kringgå inrese- eller vistelsebestämmelser eller tidigare försummat sina skyldigheter.
6. En utredning pågår om att huruvida arbetsmiljömyndigheten bör få befogenheter att i de allvarigaste fallen av underbetalning, förutom att informera polisen om misstänkt

- människoexploatering, också ska kunna påföra en administrativ påföljd i form av straffavgift.
7. Utlänningslagstiftningen bör ändras genom särskilda bestämmelser för att ge offer för arbetskraftsexploatering en rätt att stanna kvar i landet, och söka arbete i samma eller annat yrke inom ramen för deras befintliga uppehållstillstånd.
 8. Ökade ansträngningar och resurser till statliga tillståndsmyndigheterna, regional förvaltning och polisen för att förhindra exploatering av utländsk arbetskraft.
 9. Stärka möjligheterna till samarbete mellan myndigheter genom kanalisering av olika slags uppgifter och observationer uppgifter till en funktion, där de kan kombineras, analyseras och studeras.
 10. Ta fram en internationell jämförelse med andra nordiska och EU-länder beträffande förfaranden och metoder för att motverka exploatering av utländsk arbetskraft.
 11. Starta en studie om de hinder och metoder som försämrar möjligheter för myndigheter att upptäcka risker för exploatering.
 12. Inrätta en permanent myndighetsstyrktur för att kontrollera utländsk arbetskraft och bekämpa exploatering i nära samarbete med arbetet mot människohandel, svart arbete och arbetet mot den grå ekonomin.

3.9.4 Nationell strategi för offentlig upphandling 2020

Den finska regeringen antog 2020 en *Nationell strategi för offentlig upphandling*¹⁰⁸, i vilken även metoder om hur upphandlande myndigheter ska få hjälp att undvika att främja den grå ekonomin ingår.

Bekämpningen av grå ekonomi inom byggbranschen ska ske genom utbyte av god praxis samt genom pilotprojekt. *Senatfastigheter*¹⁰⁹, ska dela med sig av sin bästa praxis.

¹⁰⁸ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162420>

¹⁰⁹ Senatsfastigheter är ett statligt affärsverk som förvaltar cirka 8 900 civila och militära statliga byggnader. Dess roll motsvarar snarast rollen Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsverket en gång hade i Sverige.

Rådgivningsenheten för offentlig upphandling¹¹⁰ ska dokumentera och sprida dessa metoder. Arbets- och näringsministeriet ska också samordna pilotförsök som utförs på byggarbetsplatser.

Enligt den finska upphandlingslagen kan man i upphandlingsförfarandet utesluta en anbudsgivare på grund av försummelse av samhälleliga plikter, såsom betalning av skatter eller sociala avgifter.¹¹¹ Upphandlande myndigheter har möjlighet att ur Skatteförvaltningens fullgöranderapport för företag kontrollera grundläggande uppgifter om anbudsgivarföretaget, uppgifter om dess solvens samt bland annat om anbudsgivarföretaget har betalat sina skatter och arbetspensionsavgifter.

- Lagen ska ändras så att det blir möjligt att kontrollera fullgöranderapporterna även under pågående kontraktperiod.
- Innehållet i fullgöranderapporten utvidgas dessutom till att omfatta uppgifter även om företagets kontaktpersoner

Fullgöranderapporterna bör utnyttjas i nationella upphandlingar, små upphandlingar och leverantörsregister, menar den finska regeringen. Dessutom undersöks möjligheter till ytterligare automatisering av hanteringen av fullgöranderapporterna.¹¹²

En annan punkt i strategin är att den finska regeringen aviserar att lagstiftningen om kontroll av straffregisterutdrag utvecklas och smidig elektronisk kontroll av straffregisterutdrag möjliggörs. Innan ett upphandlingskontrakt ingås ska den upphandlande enheten kräva att den valda anbudsgivaren lämnar in straffregisterutdrag för att utreda de obligatoriska grunderna för uteslutning enligt upphandlingslagen.¹¹³ Nu vill regeringen att det blir möjligt att kontrollera straffregisterutdrag automatiskt.

¹¹⁰ Rådgivningsenheten för offentlig upphandling (JHNY) är en enhet inom Finlands Kommunförbund som även styrs och finansieras av Arbets- och näringsministeriet.

¹¹¹ Den finska upphandlingslagstiftningen är en implementering av EU direktiven 2014/24/EU om offentlig upphandling och 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, varvid möjligheterna att utesluta leverantörer måste vara tillätlig utifrån den rättspraxis som etablerats genom prejudikat från EU domstolen.

¹¹² Fullgöranderapporten kan redan delvis kontrolleras automatiskt och elektroniskt, vilket har minskat de upphandlande enheternas och anbudsgivarnas arbete betydligt.

¹¹³ För närvarande behandlas straffregisterutdragen manuellt och sänds per post. I praktiken lämnar leverantören vid kontroll sitt straffregisterutdrag till den upphandlande myndigheten genom ett fysiskt besök på den upphandlande enhetens kontor.

Vidare aviseras att det ska skapas verktyg för att på nationell nivå identifiera och observera risker för mänskliga rättigheter i inhemska upphandlingar.¹¹⁴ I det arbete som ska inledas identifieras de mest betydande riskbranscherna vid offentlig upphandling. Dessutom skapas verktyg som de upphandlande myndigheterna kan använda sig av.

¹¹⁴ Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI) har gjort utredningar om riskerna för de mänskliga rättigheterna i arbetslivet i Finland och skapat konkreta verktyg för att förhindra oegentligheter och utnyttjande av arbetstagare i synnerhet vid underentreprenader.

4 Danmark

4.1 Arbetsmarknaden

I Danmark talar man om den danska arbetsmarknadsmodellen. Den kan sägas ursprungligen etablerats genom **Septemberforliget** redan 1899 och följer nu på ett huvudavtal från 1960. Kollektivavtalen rättsliga särställning baseras sedan 1912 på en lagstiftning om *Arbejdsretten*. Utgångspunkten för den danska modellen är att praktiskt taget alla regler inom arbetsmarknaden regleras genom kollektivavtal. Vissa allmängiltiga lagar för att reglera arbetsmarknaden har dock införts¹⁵, under senare decennier också för att implementera EU lagstiftning.

Även om man i Danmark talar om att arbetsmarknadens parter själva ska utforma kollektivavtalen så kan man beskriva det som att modellen öppnar för trepartssamverkan där även staten medverkar som en slags part i vissa lönerörelser. Detta är dock relativt ovanligt men det har gjorts några stora överenskommelser mellan de tre parterna.

Danska fackliga organisationer har av tradition en stark ställning; cirka 2/3 av löntagarna är fackligt anslutna¹⁶. De två huvudorganisationerna är:

¹⁵ Exempelvis så begränsades 1919 arbetstiden genom lag till åtta timmar om dagen för huvuddelen av arbetstagarna och 1938 fick danska löntagare lagstadgad rätt till två veckors semester med lön. Semesterlagstiftningen har sedan ändrats vid ett flertal tillfällen och omfattar i dag semester motsvarande fem veckor. Flera kollektivavtal ger dock rätt till motsvarande sex veckors semester.

¹⁶ Det ska dock noteras att det i Danmark finns en del fackliga organisationer som ofta betraktas som "gula" eller oberoende Dessa är inte anslutna till de fackliga huvudorganisationerna, och tecknar normalt inte kollektivavtal. De driver dock egna A-kassor. Cirka 7-8 procent av de fackligt anslutna är medlemmar i dessa fackföreningar. Den största "gula" fackföreningen är KRIFA, den kristna fagförening som har 190 000 medlemmar!

Fagbevægelsens Hovedorganisation FH Danmarks största fackförbund som organiserar offentligt och privat anställda yrkesutbildade arbetare och tjänstemän¹⁷. FH består av 64 olika fackförbund och har sammanlagt cirka 1,3 miljoner medlemmar. FH upprätthåller 17 regionala sektioner runt om i Danmark. FH beskriver sig som politisk obundna och beredda att samarbeta med olika politiska partier för att främja löntagarnas intressen. Enskilda fackförbund har dock fortfarande kvar starka politiska kopplingar till partiet *Socialdemokratiet*.

Akademikernes Centralorganisation AC - organiserar offentligt och privat anställda akademiker. AC består av 28 olika fackförbund med cirka 450 000 medlemmar.

Arbetsgivar sidan är organiserad genom **Dansk Arbejsgivarforening** som är en huvudorganisation för 12 arbetsgivarföreningar på den danska privata arbetsmarknaden. Men på grund av ett stort antal olika fusioner av arbetsgivarföreningar så finns det en helt dominerande medlem, **Dansk Industri (DI)**

Danska byggnadsarbetare är huvudsakligen organiserade i inom ramen för den fackliga organisationen **Fagligt Fælles Forbund (3F)** som är den största medlemsorganisationen inom FH. De flesta är organiserade inom *Bygggruppen* i 3F som har cirka 57 000 medlemmar. Men det finns även vissa lokala fackföreningar för murare och snickare som tillhör **3F Bygge-, Jord-, og Miljøarbejdernes Fagforening (BJMF)**. BJMF utgör dock ingen egen grupp inom 3F.

Dansk El-Forbund (DEF) inom FH med cirka 27 000 medlemmar organiserar elektriker både inom och utanför bygg- och anläggningssektorn.

Malerforbundet inom FH har cirka 8.000 medlemmar, huvudsakligen inom byggsektorn.

Blik- og Rørarbejderforbundet inom FH organiserar plåtslagare, VVS-montörer och sotare. Förbundet hade 2014 cirka 9 000 medlemmar.

¹⁷ FH är av en sammanslagning av *Landsorganisationen i Danmark (LO)*, startad 1898 och den näst största huvudorganisationen i Danmark, *FTF* (tidigare *Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd*). Den nya huvudorganisationen som uppstod 1 januari 2019 heter *Fagbevægelsens hovedorganisation, FH*.

Bygge-, Anlægs- og Trækartellet (BAT) är en facklig samarbetsorganisation för sju LO-förbund. I Köpenhamnsområdet finns det sedan 1924 ett fackligt samarbetsorgan för fackliga organisationer inom byggsektorn; **Byggefagenes Samvirke København**¹¹⁸.

På arbetsgivarsidan ingår **Dansk Byggeri** sedan 2020 i organisationen Dansk Industri. Dansk Byggeri har 6 000 medlemsföretag med cirka 73 000 anställda.

4.2 Arbetskraft från utlandet

4.2.1 Utstationerade arbetstagares lön

I likhet med Sverige finns det inga lagstadgade krav på att en arbetsgivare, dansk eller utländsk, ska teckna kollektivavtal. Däremot är det vanligt att det finns så kallade arbetsklausuler i byggkontrakt som innebär att byggherren kräver att personal som arbetar med byggprojektet ska omfattas av kollektivavtal. Det förekommer att del företag påtecknar avtalen men sedan inte betalar sina utländska arbetstagare i enlighet med avtalet.

Ordförande i *Byggefagenes Samvirke København* har konstaterat att det oftast är helt meningslöst att driva arbetsrättsliga processer mot utländska företag inom byggsektorn. När en dom väl avkunnats möts fackförbundet av en utländsk postbox, det går inte att få ut några pengar.

Detta problem uppmärksammades för några år sedan och därför inrättades en särskild ordning som är tänkt att säkerställa att avtalade löner betalas ut. *Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede*¹¹⁹, garanterar de enskilda arbetstagarnas korrekta lön, om de eller deras fackliga organisation, inte kan få arbetsgivaren att betala. Men det är ingen snabb eller enkel process.

- Reglerna gäller utstationerade arbetstagare som är EU/EES medborgare.

¹¹⁸ Syftet med Byggefagenes är samarbete mellan byggfackföreningarna för att lösa 'sådanne opgaver, der ikke kan løses af de enkelte fagorganisationer, og særlig sådanne organisationsopgaver, hvor der peges på nye veje for arbejderklassens kulturelle højnelse og større indflydelse på byggeindustriens og de med den samhörige funktioner i samfundet', som.

¹¹⁹ Lov om Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede (LOV nr 613 af 08/06/2016)

- Arbetsgivaren måste ha tecknat ett kollektivavtal
- Lönekraven från de anställda måste vara fastställda i en arbetsrättslig process.
- Arbetsgivaren har trots anmodan inte betalat ut de korrekta lönerna.

I de fallen träder fonden in och betalar ut lönen till arbetstagaren eller dennes fackliga organisation. Därefter sänder fonden nya krav till arbetsgivaren, och samtidigt debiterar fonden ut en avgift - ett så kallat extraordinärt bidrag till fonden - från den utländska arbetsgivaren. Avgiften uppgår i princip till 25 procent av den totala lönen som fastställts under den arbetsrättsliga rättsprocessen.

Om den utländska arbetsgivaren inte betalar efter en andra begäran från fonden, och fonden därför måste ställa ett tredje krav, kommer fonden också att ta ut en avgift från den danska uppdragsgivaren, det vill säga det danska företaget som ursprungligen beställde arbetet.

Om en utländsk arbetsgivare ger upphov till betalning från fonden flera gånger, kommer avgiften att öka till 40 procent en andra gång och sedan 50 procent av den totala lönen.

Fonden är tänkt använda en form av *"name and shame"*-metod. Den ska publicera en lista på websidan virk.dk¹²⁰ med information om de företag som har gett upphov till betalningar från fonden under de senaste 36 månaderna. Tanken är att danska uppdragsgivare på så sätt kan få information innan de ingår ett avtal med ett utländskt företag. Om en dansk arbetsgivare väljer att ingå ett avtal med ett utländskt företag som finns med på listan får arbetsgivaren, på samma sätt som det utländska företaget, en höjd avgift om företaget igen ger upphov till betalning från fonden.

I övrigt finansieras fonden genom bidrag från alla danska arbetsgivare som är skyldiga att betala tilläggspension för sina anställda. Alla utländska företag som tillfälligt har personer anställda i Danmark bidrar också till fonden. Detta bygger på registrering i registret för utländska tjänsteleverantörer (RUT -registret).

¹²⁰ Virk är en inloggningsportal som tillhandahåller cirka 1500 digitala tjänster, huvudsakligen information, inrapportering, tillstånd och intyg, för företag i Danmark. Virk drivs av Erhvervsstyrelsen.

Men systemet används knappast alls! Avgiften som tas ut för varje arbetstagare uppgår för 2021 till endast 17 DKK per år. På Fondens lista fanns sommaren 2021 enbart två utländska företag upptagna¹²¹.

4.2.2 Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT)

Medborgare i EU-länder har rätt att arbeta i Danmark och företag från EU-länder har rätt att utföra tjänster i Danmark. Som en del av implementeringen av Utstationeringsdirektivet måste utländska företag som tillfälligt levererar tjänster i Danmark registrera sig hos *Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT)*. Detta gäller även företag som inte har verklig verksamhet i hemlandet.

Även egenföretagare utan anställda behöver registrera sig hos RUT om de tillhandahåller tjänster inom byggbranschen eller installation och reparation av maskiner och utrustning.

Anmälan ska göras senast samtidigt som arbetet påbörjas

Om en uppgift avser byggnad och konstruktion, jordbruk, skogsbruk, trädgårdsskötsel, trädgårdsskötsel eller städning måste det utländska företaget förse sin uppdragsgivare med dokumentation om att företaget är registrerat i RUT. Individer och företag som anlitar ett utländskt företag för att utföra uppgifter inom de branscherna måste underrätta det danska arbetsmiljöverket inom tre dagar efter att arbetet påbörjats om hen inte har mottagit dokumentation om att det utländska företaget är registrerat i RUT.

Företag, både leverantörer och beställare, som bryter mot reglerna kan få betala 10 00 DKK i en slags administrativa böter¹²². Om Arbejdstilsynet upptäcker andra lagöverträdelser har myndigheten en skyldighet att göra en polisanmälan.

Det är *Erhvervsstyrelsen*¹²³ som ansvarar för driften av RUT och för den elektroniska anmälningslösningen på www.virk.dk/rut, som utländska företag måste använda vid registrering i RUT.

¹²¹ Båda företagen är från Italien.

¹²² Det krävs dock normalt att Arbejdstilsynet sänder ärendet till polisen med en anmodan om att böter ska utfärdas.

¹²³ Erhvervsstyrelsen är en myndighet under Erhvervsministeriet med många olika ansvarsområden

4.2.3 Arbetskraft från tredje-land

I Danmark finns det, både från statens sida och från näringslivsorganisationer, en tydlig fokusering på att rekrytera kompetenta tredjelandsmedborgare som vill komma och arbeta i Danmark.

Hantering av arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare skiljer sig från hanteringen av asylansökning och görs därför numera av olika myndigheter. Tillstånd för att arbeta i Danmark handhas av *Styrelsen for International Rekruttering og Integration - SIRI*¹²⁴

I normalfallet krävs att en person från tredje land som vill arbeta i Danmark har fått ett erbjudande om arbete med en årlön som överstiger 445 000 DKK¹²⁵. Personen kan få förlängt tillstånd¹²⁶ men måste uppfylla lönekravet som revideras årligen. Familjemedlem kan också få uppehållstillstånd.

Det finns också möjlighet att få arbete i så kallade bristyrken. Det krävs då att SIRI satt upp yrket på speciella ”positiva listor”. Bland de bristyrken som fanns på listan över kvalificerade yrkesarbetare återfanns i mitten av 2021 byggnadstekniker, elektriker, VVS-montörer, murare och snickare. I de fallen är kraven att lön och anställningsvillkor (semesterrätt, uppsägningstid med mera) inte får vara sämre än normalt inom yrkesområdet i Danmark. Osäker lön som ackord, provision eller bonus ingår inte i löneskattningen. Om en arbetsgivare erbjuder andra betalda levnads- och boendekostnader, kan sådana komponenter inte ingå i bedömningen av lönenivån, inte heller arbetsgivarens kostnader för arbetstagarens resor till och från Danmark. Arbetet som erbjuds ska normalt vara en heltidsanställning (oftast 37 timmar per vecka).

SIRI ska, om det finns oklarheter huruvida lön och anställningsvillkor motsvarar dansk praxis, fråga experter på området, till exempel ett av de regionala arbetsmarknadsråden, för att bedöma anställningsvillkoren.

¹²⁴ Asylansökningar och viseringsbeslut handläggs av *Udlændingestyrelsen*. Båda myndigheterna tillhör *Udlændinge- og Integrationsministeriet*.

¹²⁵ Omräknat med växelkursen motsvarar det cirka 50 000 SEK/månad, men med hänsyn till att det danska skattesystemet är annorlunda än det svenska kan man säga att lönenivån motsvarar en svensk lön före skatt på cirka 44 000 kr/månad.

¹²⁶ Efter att varit bosatt i Danmark i nio år, och efter att visat erforderliga kunskaper i danska och samhällsorientering kan en ostraffad person söka danskt medborgarskap.

4.3 Offentlig upphandling

4.3.1 Arbejdsklausler

Danmark har inte heller, till skillnad från Finland, ratificerat ILO:s konvention (nr 94) *angående arbetsklausuler i kontrakt, däri offentlig myndighet är part*. Men *arbejdsklausuler* används i stor utsträckning i Danmark. Arbetsklausuler är civilrättsliga avtal som stipulerar att en leverantör och dennes underleverantörer ska tillämpa löner och arbetsvillkor i enlighet med kollektivavtal.

Dock bör man notera att klausulen inte kan hänvisa till ett specifikt kollektivavtal. I många avtalstexter hänvisas till *representativa kollektivavtal*.

Ett exempel på en arbetsklausul som används av *København kommune*:

”Leverandøren skal sikre, at ansatte hos leverandøren og eventuelle underleverandører, samt underleverandørernes eventuelle underleverandører, og hele vejen igennem en eventuel kæde, som i Danmark medvirker til at opfylde kontrakten, er sikret løn (herunder særlige ydelser), arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst indgået af de inden for det pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område.”

Inom statlig offentlig upphandling är det numera obligatoriskt och inom kommunal offentlig upphandling har regeringen påbjudit att kommunerna ska använda arbetsklausuler, även om det inte är lagreglerat. Även en del privata beställare och huvudentreprenörer använder denna typ av avtalsvillkor.

4.4 Exploatering av arbetskraft

4.4.1 Arbejdstillsynets observationer.

Det danska arbetsmiljömyndigheten granskar utländska företag särskilt. Rent generellt säger myndigheten att arbetsmiljön på de

utländska företagen ofta motsvarar förhållandena hos de danska företagen. Arbejdstillsynet ser dock exempel på att utländska företag använder föråldrade arbetsmetoder, har mer fysiskt arbete och använder en sämre teknisk utrustning än vad som är vanligt på den danska arbetsmarknaden.

Arbetsmiljöverket ser också exempel på att utländsk arbetskraft inte erbjuds välfärdsåtgärder (till exempel ingen matplats, toalett eller duschmöjligheter) och lever under mycket dåliga förhållanden. I händelse av att den danska arbetsmiljöverket, i samband med en inspektion, upplever att boende sker under oacceptabla förhållanden, kontaktas kommunens inspektörer.

På många arbetsplatser upplever Arbejdstillsynet att utländska anställda och arbetsledare inte vill tala med inspektörerna.

4.4.2 Lagstiftning mot utnyttjande av arbetskraft.

I Danmark finns det lagstiftning som möjligen kan omfatta utnyttjande av arbetskraft. Det är lagstiftningen mot människohandel. *Staffloven 262 a, st. 1, om människohandel* bygger på följande tre steg, som alla måste uppfyllas för att man kan straffa någon för människohandel:

1. Handlingar
2. Tvångsmedel
3. Utnyttjande

Lagstiftningen har tillämpats på trafficking för sexuella ändamål¹²⁷ men ännu ej för trafficking av arbetskraft. I fallet med utländsk arbetskraft som kommer till Danmark för att arbeta så föreligger sällan tvångsmedel i form av tvång, frihetsberövande eller hot, men *Rigsadvokaten*¹²⁸ har dock i en manual för hantering av människohandelsärenden inom polisen och åklagarväsendet skrivit

»Efter Rigsadvokatens opfattelse kan urigtige løfter om f.eks. beskæftigelse og løn efter omstændighederne være omfattet af begrebet ”retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse”.

¹²⁷ Under perioden 2014.-2020 så har det endast avkunnats ett trettiotal domar om människohandel.

¹²⁸ *Rigsadvokaten* leder straffrättsligt, administrativt och utvecklingsmässigt *Anklagemyndigheden*, och motsvarar därvidlag Riksåklagaren i Sverige.

Som eksempel herpå kan nævnes, at ofret er rekrutteret under et falsk løfte om, at pågældende»» vil modtage en rimelig løn for et stykke arbejde, men reelt bliver pågældende ikke eller kun i begrænset omfang aflønnet.»

Så det förefaller kunna finnas vissa möjligheter att tillämpa lagstiftningen mot människohandel beträffande utländska arbetstagare.¹²⁹

4.4.3 Centrum mot människohandel (CMM)

CMM är en myndighet inom den danska Socialstyrelsen under Social- og Ældreministeriet. Dess viktigaste uppgifterna är:

- att samordna sociala åtgärder för offer för människohandel
- att samla in och sprida kunskap om människohandel
- att bedöma om personer med lagligt uppehåll i Danmark är offer för människohandel med sikte på att initiera en social insats mot offren, inklusive förberedd hemtransport.

Polisen måste meddela CMM om alla offer, inklusive potentiella offer, som polisen kommer i kontakt med.

4.5 Politiska initiativ kring arbetslivskriminalitet

Även om frågor om social dumping och arbetslivskriminalitet har fått betydligt mindre uppmärksamhet i Danmark än i Norge och Finland har vissa politiska beslut för att motverka det som i Danmark kallas social dumping tagits under senare år. Flera insatser har under senaste åren riktats mot förhållanden inom åkeribranschen.

4.5.1 Myndighetsgemensamt arbete

2015, under *Regeringen Lars Løkke Rasmussen II* slöts en överenskommelse mellan regeringen och *Dansk Folkeparti, Liberal*

¹²⁹ Nyligen har åklagare väckt åtal utifrån lagstiftningen om ocker mot en arbetsgivare, dock ej inom byggsektorn.

Alliance samt *Det Konservative Folkeparti* om permanent finansiering av särskilda insatser mot vad som kallas Social Dumping. Tre myndigheterna har under åren byggt upp ett reglerat samarbete utifrån ett samarbetsavtal.

Under 2021 och 2022 erhåller den myndighetsgemensamma insatsen för *Skattestyrelsen* och *Arbejdstilsynet* ett anslag på 121,7 miljoner DKK årligen¹³⁰. Polisens kostnader finansieras genom den generella anslaget till *Politiet*.

2020 ingicks i folketinget ett partiöverskridande avtal om stärkt skattekontroll som bland annat innebar att *Skattestyrelsen* fick 250 nya medarbetare för att kunna genomföra ökade kontroller.

Under 2019 genomfördes 65 landsomfattande gemensamma kontrollinsatser. Sammanlagt 443 företag kontrollerades på 392 arbetsplatser. 233 var byggarbetsplatser. 27 företag hade inte korrekt anmält arbetstagare till RUT.

I augusti 2021 beslutade den danska regeringen om en särskild myndighetsinsats med anledning av Femern Baelts förbindelsen. Ett stort antal danska och utländska arbetare anställs på byggarbetsplatsen i Rødbyhavn. Tidigare under året avslöjades att 28 ryska besättningsmän på projektets bogserbåtar saknade arbetstillstånd.

Den danska regeringen har därför kommit överens med det tysk-danska konsortiet som ansvarar för förbindelsen om att ett lokalt myndighetscentrum ska upprättas i Rødbyhavn. Det nya myndighetscentret ska bidra till att säkerställa säkra arbetsförhållanden och lämpliga sociala förhållanden för de anställda på byggarbetsplatsen, och att byggnadsarbetet i Danmark sker inom ramen för dansk lagstiftning.

4.5.2 Ny kontrollenhet för kontrakt vid offentlig upphandling

Under sommaren 2020 meddelade den nuvarande socialdemokratiska *Regeringen Mette Frederiksen* att den tar vidare steg för att slå ned på social dumpning. Främst sker detta genom att regeringen inrättar en ny statlig kontrollenhet. Uppgiften är att

¹³⁰ Cirka 165 miljoner SEK

kontrollera att privata leverantörer och deras underleverantörer som utför arbete för staten följer arbetsklausuler om lön och arbetsvillkor

Specifikt ska enheten utföra stickprovskontroller i byggnads- och anläggningsprojekt inom *Transportministeriets- och Indenrigs- og boligministeriets* områden och inom det gemensamma statliga anläggningsförvaltningsområdet. Enheten kommer också att kunna utföra inspektioner i samband med tjänster som levereras inom ramen för de statliga ramavtal som är en del av det statliga upphandlingsprogrammet. Enheten som finansieras med 5 miljoner DKK årligen fram till 2023 placerades inom *Vejdirektoratet*.

Samtidigt beslutade regeringen att kontrollen av arbetsklausuler i staten som helhet i framtiden generellt kommer att riktas mot de områden där det föreligger störst risk för kränkningar.

4.5.3 Försök med ID-kort vid statliga byggen

Danmark har sedan några år haft regler om utmärkning av byggarbetsplatser. Så fort ett byggprojekt förväntas överstiga 50 000 DKK ska vid närmaste allmänna väg finnas en skylt med entreprenörernas namn och CVR-nummer¹³¹ och för utländska företag deras speciella RUT-nummer. Även alla transport- och arbetsfordon som entreprenadföretagen ska vara märkta med dessa nummer.

Alla som arbetar på en byggarbetsplats ska kunna identifiera sig med ID-kort eller pass, men det finns inte något lagkrav på något ID-kort som bärs synligt¹³².

Nu har den danska regeringen deklarerat att man kommer att genomföra en försöksverksamhet på fyra statliga byggarbetsplatser

Specifikt kommer "ID-kortet", som egentligen kommer att vara en app i mobiltelefonen, att användas för att kontrollera tillträdet till byggarbetsplatserna. Men tanken är att detta ska underlätta kontrollen av efterlevnaden av arbetsklausuler genom att jämföra arbetstidsinformation från appen med löneinformation från huvudentreprenören. Statens nya kontrollenhet för arbetsklausuler

¹³¹ CVR *Det Centrale Virksomhedsregister* motsvarar det svenska organisationsnumret.

¹³² Redan 2011 föreslog *Dansk Byggeri* och *3F:s byggnadssektion* att ett system med ID-kort borde införas på danska byggarbetsplatser. Detta avvisades dock då av den dåvarande regeringen med hänvisning till att sådana krav stod i strid med tjänstedirektivet.

kommer att vara involverad i pilotprojektets fyra utvalda bygg- och byggprojekt.