

**Från svart till vitt**

**Vänd den osunda utvecklingen  
i byggbranschen!**



**Från svart**

**til vitt**

**Vänd den osunda  
utvecklingen  
i byggbranschen**

© Byggnadsnadskommissionen & Premiss förlag 2022

Omslag och inlaga: Conny Lindström

Tryck: Publit, 2022

ISBN: 978-91-89077-xx-x

# Förord

Bygghandelskommissionen är en unik arbetsform. Bygghandelsbranschens alla delar – byggföretag, fackliga organisationer, byggherrar, branschorganisationer med flera – har tillsammans tillsatt och finansierat en kommission med uppdrag att kartlägga och bedöma rådande förhållanden på svensk byggmarknad avseende fusk och kriminalitet samt föreslå åtgärder som främjar en sund byggbransch med goda sociala villkor för löntagare och företag som betalar skatter och avgifter, samt säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor mellan företagen.

Bygghandelskommissionen tillsattes i februari 2020 och har bestått av sex ledamöter:

- Stefan Attefall, tidigare bostadsminister och kommissionens ordförande
- Ann-Marie Begler, tidigare generaldirektör
- Marie Thelander Dellhag, vd för MKB Fastighets AB
- Anders Ferbe, tidigare ordförande för IF Metall
- Svante Hagman, konsult och tidigare vd för NCC Sverige och ordförande för Byggföretagen
- Susanna Ribrant, arbetsrättsjurist, förhandlingschef på RISE

På kansliet har Lars-Olof Pettersson varit kanslichef och Hans Jeppson senior utredare sedan februari 2020. I juni 2020 anslöt Tommy Larsson, arbetsrättsjurist och i februari 2021 Ann-Marie Begler. I kommissionens

kansli har även ingått en kommunikator: Elsa-Maria Salvo mellan augusti och december 2020, Susanna Kierkegaard mellan december 2020 och september 2021. Därefter har Hanna Lindquist varit kommissionens kommunikator.

Som stöd för kommissionens arbete och slutsatser har en rad rapporter, seminarier och underlag tagits fram som återfinns på kommissionens hemsida [www.byggmarknadskommissionen.se](http://www.byggmarknadskommissionen.se).

Byggmarknadskommissionen avlämnar härmed sin slutrapport.

Stockholm 25 januari 2022

Stefan Attefall

Ann-Marie Begler

Marie Thelander Dellhag

Anders Ferbe

Svante Hagman

Susanna Ribrant

Lars-Olof Petterson

Hans Jepsson

Tommy Larsson

# Sammanfattning

Bygghandeln utgör en betydelsefull del av svensk ekonomi, utvecklar välfärden, moderniserar samhället och skapar många arbetstillfällen. Därför är det väsentligt att sektorn har goda sociala villkor för arbetare och tjänstemän samt likvärdiga konkurrensvillkor mellan byggföretagen.

Bygghandelskommissionen, som tillsatts och finansierats av byggbranschens olika aktörer, har haft i uppdrag att kartlägga och föreslå åtgärder för att komma till rätta med olagliga och på andra sätt ohederliga upplägg som syftar till att skaffa sig konkurrensfördelar genom att utnyttja arbetstagare och lura det allmänna. Vi benämner detta arbetslivskriminalitet. Uppdraget innebär att Bygghandelskommissionen är fokuserad på det som är problem och har inte närmare analyserat allt det som är sunt och välordnat.

De kartläggningar och sammanställningar som Bygghandelskommissionen gjort visar att det finns ett stort antal metoder att bryta mot lagar och avtal. Det kan exempelvis handla om att arbetstagaren inte får den lön som utlovats eller som arbetsgivaren ska betala enligt kollektivavtal eller att illegal arbetskraft används. Det finns en utbredd kriminalitet för att undkomma skatter och sociala avgifter.

Det finns gott om exempel på offentliga aktörer som är kunder till företag som inte följer lagar och regler. I den småskaliga verksamheten, byggtjänster främst inriktade på privatkunder, uppvisas en avsevärd brist på lagefterlevnad.

Totalt sett har svartarbetet inom byggsektorn mer än fördubblats under det senaste decenniet.

I en undersökning som Byggmarknaskommissionen låtit göra framkommer det att omkring 80 procent av alla företag från fem länder i östra Europa har en problematisk lönesättning, undandragande av skatt eller utebliven registrering i utstationeringsregistret.

Vi har identifierat tre företeelser som bidragit till den ökade kriminaliteten:

- EU-inträdet 1995 underlättade den fria rörligheten och den fick en ny innebörd 2004 när tio nya länder, främst från Östeuropa, blev medlemmar.
- den ihållande högkonjunkturen med stor efterfrågan på arbetskraft som följd.
- de stora byggföretagen har minskat antalet egna arbetare och förlitar sig i högre grad på att använda underentreprenörer.

Kommissionen konstaterar att det finns stora brister. Det finns återkommande exempel på företag som inte betalar skatt, arbetstagare som lever under miserabla förhållanden och att den likvärdiga konkurrensen sätts ur spel.

Det nu sagda framkommer inte i någon enstaka rapport, utan ett flertal samstämmiga röster pekar på likartade problem. Det går inte att blunda för att det krävs omfattande åtgärder för att komma till rätta med ohederlighet och kriminalitet i arbetslivet.

I denna slutrapport lämnar vi en rad förslag på åtgärder som riktar sig till regering och riksdag, myndigheter och företag, arbetsgivarorganisationer, fackliga organisationer och andra berörda organisationer.

Det går att vända utvecklingen, men om inget görs kommer det att leda till betydande svårigheter att upprätthålla den svenska arbetsmarknadsmodellens legitimitet, tilliten mellan människor och att vidmakthålla ett samhälle med öppna gränser.

Byggmarknadskommissionen lägger därför förslag på fem områden för att motverka arbetslivskriminaliteten.



## Upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminaliteten är sedan länge ett välkänt problem. Under den senaste tiden har problemet uppmärksamrats i allt större utsträckning. Byggföretagen och Byggnads har uppmärksammat frågan på flera sätt, bland annat tillsatt en åtgärdskommission. En delegation mot arbetslivskriminalitet har inrättats av regeringen. Myndigheter har fått regeringens uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet och därmed stoppa fusk, regelöverträdelser och ren brottslighet i arbetslivet.

### Minska sekretess mellan myndigheter

Samtidigt som flera positiva initiativ tagits hindras myndigheter genom sekretessreglerna från att ge varandra nödvändig information som kan avslöja arbetslivskriminalitet. Om Arbetsmiljöverket upptäcker att ett företag bryter mot arbetsmiljöregler och samtidigt misstänker att företaget fuskar med skatten eller använder illegal arbetskraft, finns det hinder för myndigheten att meddela Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Migrationsverket om problemen.

Byggmarknadskommissionen föreslår att det införs en särskild lag om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter när de enligt regeringsbeslut samverkar mot arbetslivskriminalitet. Sekretess får inte vara ett hinder för det informationsutbyte som krävs för att förebygga och förhindra brott samt andra regelöverträdelser i arbetslivet.

### Bryt sekretessen på företagens skattekonton

Genom en ändrad bedömning av rättsläget omfattas transaktioner på företags skattekonton sedan en tid tillbaka av sekretess. Sekretessen för dessa uppgifter har försvårat för företag, fackliga organisationer och undersökande journalister att bevaka att företag betalar skatt i enlighet med gällande regler.

Byggmarknadskommissionen föreslår att sekretesslagstiftningen ändras så att tillgången till uppgifter om transaktioner på företagens skattekonton återgår till vad som gällde enligt den tidigare tolkningen av offentlighets- och sekretesslagen.

## **Bättre samarbete mellan företag för att förhindra arbetslivskriminalitet**

Företagen har behov av att upplysa varandra om andra företag som uppenbart bryter mot skatteregler, kollektivavtal eller andra regler. Det kan vara ett viktigt led i att undvika arbetslivskriminella upplägg vid svenska bygg- och anläggningsentreprenader. Företagen upplever dock att särskilt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten i konkurrenslagen motverkar nödvändigt utbyte av erfarenheter.

Bygghandelskommissionen bedömer att konkurrenslagstiftningen redan i dag ger företagen ett utrymme att utbyta information i syfte att komma åt kriminalitet och ohederliga upplägg i entreprenadkedjorna. Lagstiftaren bör emellertid klargöra var gränserna går enligt konkurrenslagstiftningen och vid behov göra lagändringar som möjliggör informationsutbyte mellan företag när syftet är att motverka osund konkurrens i byggsektorn.

## **Utländsk arbetskraft**

### **Skärpta regler vid arbetskraftsinvandring**

Sverige har genomgående haft stor nytta av arbetskraftsinvandring. Utan denna hade inte Sverige kunnat utvecklas till dagens välfärdsland och klarat av den byggvolym som åstadkommits under senare år. Men arbetskraftsinvandringen rymmer utmaningar.

Arbetstagare från tredje land, det vill säga från länder utanför EES-området och Schweiz, behöver ofta ett särskilt arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. I princip är det enligt dagens regler svenska arbetsgivare som självständigt bedömer behovet av utländsk arbetskraft. Arbetstillstånd ska som huvudregel beviljas om en arbetsgivare har erbjudit en anställning här. En förutsättning för tillståndet är dock att villkoren lever upp till kollektivavtalsnivå. Vid deltidsanställning ska månadslönen vara minst 13 000 kronor.

Bygghandelskommissionen menar att den arbetsgivarstyrda prövningen av rätten till arbetstillstånd kan utnyttjas av oseriösa företag som bara är ute efter att komma åt billig arbetskraft från tredje land. En

särskild fråga är om det relativt låga kravet på försörjning innebär att villkoren enligt kollektivavtal kan kringgå, genom att den berörde, som i anställningsavtalet uppges arbeta på deltid, i praktiken arbetar heltid.

Utredningen om arbetskraftsinvandring har nyligen diskuterat förslag kring försörjningskravet, som innebär att det ska krävas ett arbetstidsmåt på minst 75 procent samt krav på att den berörde ska kunna få goda levnadsvillkor på den erbjudna lönen. Bygghandelskommissionen anser att förslagen i den nämnda utredningen bör ligga till grund för en fortsatt diskussion.

Bygghandelskommissionen föreslår dock att arbetsgivare som inte tillämpar minst de arbets- och anställningsvillkor som har varit en förutsättning för ett beviljat arbetstillstånd ska kunna drabbas av en sanktionsavgift beslutad av Migrationsverket. Med idag gällande regler är det bara arbetstagaren som riskerar att utvisas om det upptäcks att arbetsgivaren inte tillämpar de villkor som har utlovats.

### **Ny lag mot arbetskraftsexploatering**

Bygghandelskommissionen föreslår att det straffrättsliga skyddet mot människoexploatering stärks, genom att det i brottsbalken införs en ny bestämmelse mot arbetskraftsexploatering. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska det vara fråga om straffbar arbetskraftsexploatering när någon låter en person arbeta till uppenbart oskäliga villkor i förhållande till vad som brukar gälla för motsvarande arbete i Sverige. Det ska inte, som i dag i fråga om människoexploatering, krävas att personen har utsatts för exempelvis tvång, vilseledande eller utnyttjande av beroendeställning.

### **Straffbart att träffa avtal med arbetstagare om återbetalning av lön**

Bygghandelskommissionen föreslår också att det genom en ny bestämmelse i brottsbalken blir straffbart för arbetsgivare att träffa avtal med arbetstagare om återbetalning eller kvittning av lön och andra ersättningar. En förutsättning ska dock vara att den avtalade återbetalningen eller kvittningen innebär en otillbörlig vinst för arbetsgivaren. Fängelse bör finnas med i straffskalan.

### **Parterna inom byggarbetsmarknaden behöver intensifiera sitt arbete**

Inom EU gäller ett särskilt direktiv vid utstationering av arbetstagare. Direktivet har för svensk del genomförts i en lag om utstationering. Genomförandet bygger bland annat på att utstationerade arbetstagare ska tillförsäkras vissa svenska arbets- och anställningsvillkor genom att den fackliga organisationen tecknar kollektivavtal med arbetsgivaren.

Kommissionen bedömer att det inte bör göras några grundläggande ändringar i det svenska genomförandet av utstationeringsdirektivet. Däremot menar kommissionen att arbetsmarknadens parter behöver intensifiera arbetet med att se till att kollektivavtal träffas även i de delar av bygg- och anläggningsbranschen där kollektivavtal med utstationerade företag i dag sällan finns. Dessutom bör parterna bli mer aktiva med att följa upp att kollektivavtalen faktiskt följs.

### **Ny skadeståndsbestämmelse i utstationeringslagen**

Ett företag som bryter mot ett tecknat kollektivavtal vid utstationering kan få betala skadestånd som klart understiger vinsten av att exempelvis inte betala rätt löner till arbetstagarna. Upptäcktsrisken är liten och vid upptäckt avskräcker knappast skadeståndet.

Byggmarknadskommissionen föreslår därför att en ny skadeståndsbestämmelse införs i utstationeringslagen. Det allmänna skadeståndet till en svensk facklig organisation när ett utstationerande företag bryter mot kollektivavtal ska bestämmas till en sådan nivå att det inte blir lönsamt att bryta mot avtalet. Skadeståndet ska beräknas utifrån företagets vinst till följd av avtalsbrottet.

### **Intensifierad tillsyn av utstationeringsregistret**

Arbetsmiljöverket ansvarar för att det förs ett utstationeringsregister över företag och deras utstationerade arbetstagare som utför arbete i svenska entreprenader och andra verksamheter. Byggmarknadskommissionen kan utifrån sina undersökningar konstatera att det finns brister i rapporteringen till utstationeringsregistret, bland annat vad

gäller kraven på att företagen faktiskt anmäler de arbetsplatser där de är verksamma, omfattningen på utstationeringen och arbetstagarnas nationalitet.

Byggmarknadscommissionen anser att Arbetsmiljöverket måste intensifiera sin tillsyn över att anmälningar sker till utstationeringsregistret och att anmälningarna är korrekta. Dessutom bör uppdragsgivare till utstationerande företag ta sitt ansvar för att anmälningar görs.

### **Motverka missbruk av undantaget från kravet på arbetstillstånd**

Migrationsverket måste arbeta mer effektivt med att motverka missbruk av undantaget från kravet på arbetstillstånd vid utstationering av tredjelandsmedborgare i svenska bygg- och anläggningsentreprenader.

### **Granska och ifrågasätt A1-intygen**

En utsänd arbetstagare som tillfälligt utför arbete i Sverige kan genom att uppvisa ett A1-intyg visa att hen tillhör sitt hemlands system och inte det svenska socialförsäkringssystemet. Det förekommer, som en del i arbetslivskriminella upplägg, att förfalskade eller felaktiga A1-intyg används. Det blir därmed möjligt att undkomma att betala svensk skatt och svenska sociala avgifter.

Byggmarknadscommissionen anser att den svenska regeringen bör ta upp frågan om A1-intygens starka bevisverkan till diskussion på EU-nivå samt att berörda myndigheter ska intensifiera arbetet med att granska inlämnade intyg. När det finns grund för det bör svenska myndigheter ifrågasätta intygens giltighet. Misstänks intygen vara utfärdade på felaktiga grunder bör den utländska myndigheten kontaktas i högre grad än i dag i syfte att få intyget återkallat.

### **Byggtjänster i hushållen**

I dag finns möjligheter till skatteavdrag för kostnader vid rottjänster i egna hem och bostadsrättslägenheter och för ruttjänster i hushållsarbetet, främst städning.

### **Krav på elektroniska personalliggare**

Det finns i dag krav på elektroniska personalliggare på byggarbetsplatser. Från detta krav är den småskaliga byggverksamheten undantagen.

Byggmarknadskommisionens föreslår att det införs krav på att elektroniska personalliggare används vid en byggtjänst för vilken man ansöker om skatteavdrag genom rotsystemet.

### **Anmäl arbetstagare vid rottjänster**

Företag som utför arbete med rotavdrag ska anmäla avdraget för utbetalning till Skatteverket. Denna anmälan innehåller bara uppgifter om omfattningen på avdraget, vem som varit uppdragsgivare samt vilken fastighet det gäller.

Byggmarknadskommisionen föreslår att ett företag som begär en utbetalning från Skatteverket inom ramen för rotsystemet även ska lämna uppgift om vilka arbetstagare som har utfört arbetet. Det skulle ge Skatteverket bättre förutsättningar att upptäcka fall där svart arbetskraft använts inom ramen för en rottjänst.

Kunden ska kunna drabbas av utebliven subvention om svart arbetskraft har använts och kunden inte har gjort tillräckligt för att kontrollera att företaget följer gällande regelverk.

### **Lika villkor i rot och rut**

Villkoren för rot- och rutavdragen är sedan några år olika, både vad gäller subventionsgrad och tak för ersättningarna.

Byggmarknadskommisionen föreslår att både tak och subventionsgrad blir lika höga för båda kategorierna, utan att ta ställning till vare sig nivå eller tak. På detta sätt skulle systemet bli enklare och mer transparent.

## **Offentlig upphandling**

Den offentliga upphandlingen är kringgärdad av lagstiftning både inom EU-rätten, i den svenska upphandlingslagen och konkurrenslag-

stiftningen. Det har visat sig svårt, många gånger kostsamt och tidsödande, för offentliga myndigheter att vid offentlig upphandling utesluta anbudsgivare vid misstanke om arbetslivskriminalitet.

Offentliga byggherrar ska ta hänsyn till många olika delar i sin upphandling av byggtjänster. Det måste givetvis ställas krav på dem att så långt möjligt kontrollera att kriminella företag inte förekommer på deras byggen. Men det innebär också att de ges goda förutsättningar att göra effektiva upphandlingar och bedömningar av vilka anbud som bör beaktas.

### **Underlätta förutsättningarna att utesluta oseriösa anbudsgivare**

Bygghandelskommissionen föreslår att en statlig myndighet ges i uppdrag att utfärda intyg om att företrädare för en anbudsgivare inte är registrerade för vissa typer av brottslighet. Det handlar om sådan brottslighet som ska leda till uteslutning av anbudsgivare.

Bygghandelskommissionen menar också att det bör införas ett system för utbyte av information om företag som begått allvarliga fel i sin yrkesutövning. Sådan information ska kunna ligga till grund för uteslutning av anbud även hos andra upphandlande myndigheter. Upphandlingsmyndigheten bör påskynda arbetet med riskanalyser och mallar för utförandavtal och göra dessa tillgängliga.

### **Utnyttja de möjligheter som finns att ställa krav på arbetsrättsliga villkor**

Bygghandelskommissionen uppmanar aktörer som upphandlar bygg- och anläggningstjänster att utnyttja det utrymme som finns för att uppställa krav på arbetsrättsliga villkor vid fullgörandet av kontraktet.

### **Korta handläggningstiderna**

För upphandlande myndigheter är det problematiskt om mål i förvaltningsdomstolarna som gäller överklaganden under beslutsprocessen drar ut på tiden. Det bör ankomma på regeringen och Domstolsverket att undersöka i vilken utsträckning det förekommer tidsutdräkt, vilka

orsakerna till detta är och i vilken mån det förekommer regionala variationer. Utifrån detta går det att dra slutsatsen om verksamheten behöver omprioriteras eller om det krävs ytterligare resurser för att minska handläggningstider.

## Bankinitiativet

Bankerna har inlett ett omfattande initiativ med att ställa krav på byggverksamheten att leva upp till lagstiftning och sköta inbetalning av skatter och avgifter för att bevilja krediter till byggföretagen.

Byggmarknadskommissionen uppmanar även andra finansiella aktörer som finansierar byggprojekt att ansluta sig till initiativet.

## Branschens kontroll

Det finns i flera fall krav på myndigheter, på lagstiftning och på resurser för att bedriva kontrollverksamhet från olika håll. Till syvende och sist måste Byggmarknadskommissionen ändå konstatera att den svenska modellen, med självständiga parter på arbetsmarknaden, har ett särskilt ansvar för att upprätthålla en sund konkurrens samt goda och säkra villkor för arbetstagarna. Det är ett ansvar som parterna velat ha, som de fått och som de måste leva upp till.

Det går att rikta krav åt många olika håll, utanför själva byggbranschen. Men för att det ska bli ordning och reda på svensk byggarbetsmarknad kan det inte nog understrykas att parterna måste ta ett betydande eget ansvar.

## Utvidga Fair Play Bygg

I Stockholmsområdet finns ett gemensamt organ, Fair Play Bygg, som tar emot tips, undersöker dem och vidarebefordrar informationen till berörda myndigheter när det finns skäl att misstänka någon form av arbetslivskriminalitet eller annan grov kriminalitet.

Verksamheten har resulterat i att bristande skattebetalningar har kunnat åtgärdas för ett stort antal företag och hindrat många farliga



arbetsmiljöer. Byggmarknadskommisionen menar att parterna bör överväga att utvidga verksamheten till fler regioner.

### **Utveckla ID06-systemet**

Genom ID06-kortet har branschen utvecklat ett effektivt sätt att kontrollera att rätt arbetstagare befinner sig på arbetsplatsen och hindra obehöriga att komma in på byggarbetsplatsen.

Systemet bör emellertid utvecklas för att öka effektiviteten. Det handlar bland annat om att vidta ytterligare åtgärder för att minska missbruk av ID06-kort.

### **Sprid Rättvist byggande**

I Stockholm pågår sedan några år initiativet Rättvist byggande som är ett sätt att förstärka byggherrens kontroll av vad som sker på byggarbetsplatsen. Verksamheten har nu övergått i en ideell förening som företag från hela landet kan ansluta sig till.

Byggmarknadskommisionen ser positivt på detta och vill understryka vikten av att kompetensen och erfarenheterna från Rättvist byggande tas till vara över hela landet.

### **Transparenta avtal på byggmarknaden som efterlevs**

Det är ingen hemlighet att många riktar kritik mot det drygt 200-sidiga kollektivavtalet som reglerar arbetsvillkoren för byggnadsarbetare. Byggavtalet upplevs som svårtillgängligt, omfattande och att det inte ger någon definitiv information om vilka löner som ska betalas till de anställda. Undersökningar visar också att många byggföretag har en negativ attityd till kollektivavtalen, medan arbetsgivare i andra branscher tvärtom har en positiv syn på sina avtal.

För att kollektivavtalen på sikt ska uppfattas som legitima behöver de omfatta större delen av berörd arbetsmarknad och inte leda till omfattande konflikter, hot om konflikter eller allmän misstämning mellan parterna.

Därför bör parterna göra en omfattande översyn av avtalen i syfte att göra dem både mer transparenta och enklare att tillämpa. Det kan förväntas leda till att avtalen får en större täckning och används av fler.

Arbetet med kollektivavtalen bör paras med att parterna utför kontroll av byggnadsverksamheten där arbetslivskriminaliteten är som mest omfattande och i ökad utsträckning inriktas på de delar där de största felen finns i förhållande till de villkor som bör gälla i branschen.

Byggmarknadskommissionen uppmanar parterna att tillsammans utveckla transparenta kollektivavtalsvillkor som är enklare att tillämpa. Vidare bör parterna överväga att träffa ett särskilt avtal som underlättar för mindre företag och utländska företag att komma in i den svenska arbetsmarknadsmodellen.

### **Säkerställ parternas långsiktiga finansiella villkor**

Byggmarknadskommissionen föreslår att regering och riksdag, i konsekvens med den betydelse och det breda stöd som den svenska modellen har, överväger hur man säkerställer långsiktiga, rimliga och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för de organisationer som bär upp modellen så att de kan fullgöra sina uppgifter.

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1 Kommissionens arbete</b>	<b>25</b>
<b>2 Byggandet och dess förutsättningar</b>	<b>29</b>
2.1 Byggandets positiva värden utmanas	29
2.1.1 <i>Välfärd och orsaker till växande kriminalitet</i>	29
2.1.2 <i>EU-inträdet</i>	30
2.1.3 <i>Högkonjunkturen drev på</i>	31
2.1.4 <i>Ökat antal underentreprenörer</i>	32
2.1.5 <i>Slutsatser</i>	32
2.2 Arbetslivskriminalitet via företag inom EU	33
2.2.1 <i>Bakgrund</i>	33
2.2.2 <i>Så här genomfördes undersökningen</i>	34
2.2.3 <i>Begränsningar och utmaningar</i>	35
2.2.4 <i>Resultat</i>	35
2.2.5 <i>Slutsatser</i>	42
2.3 Expertpanel om kriminaliteten	43
2.3.1 <i>Genomförande</i>	43
2.3.2 <i>Övergripande resultat</i>	43
2.3.3 <i>Naiviteten om lösningen</i>	44
2.3.4 <i>Konkreta frågor</i>	44
2.3.5 <i>Slutsatser</i>	45

2.4	Arbetslivskriminella upplägg	46
2.4.1	<i>Kriminalitet och ohederlighet</i>	46
2.4.2	<i>Ohederlighet för att sänka kostnader</i>	46
2.4.3	<i>Snygga fasader</i>	47
2.4.4	<i>Låga löner är nyckelfaktorn i uppläggen</i>	48
2.4.5	<i>Kollektivavtal ingen garanti</i>	48
2.4.6	<i>Dåliga kontrollmöjligheter</i>	49
2.4.7	<i>Små konsekvenser</i>	49
2.4.8	<i>Illegal arbetskraft</i>	50
2.4.9	<i>Skattebrott</i>	50
2.4.10	<i>Personalliggare och IDo6-kort</i>	51
2.4.11	<i>Sociala avgifter som inte betalas</i>	52
2.4.12	<i>Konkursbrott</i>	53
2.4.13	<i>Bestickning och korruption</i>	54
2.4.14	<i>Hot och våld</i>	55
2.5	En samlad bedömning	56
2.5.1	<i>Byggande avgörande för välfärden</i>	56
2.5.2	<i>Nolltolerans mot fusk och kriminalitet</i>	56
2.5.3	<i>Arbetslivskriminalitet – ett växande och omfattande problem</i>	57
2.5.4	<i>En bransch med historia</i>	60
2.5.5	<i>Tilliten hotas i sambället</i>	60
2.5.6	<i>Målet är en sund byggmarknad</i>	61
<b>3</b>	<b>Branschen, verksamhet, organisationer och skatter</b>	<b>63</b>
3.1	Den unika byggbranschen	63
3.2	Branschens omfattning	65
3.3	Branschens organisation och platschefens roll	66
3.3.1	<i>Organisation</i>	66
3.3.2	<i>Platschefens roll</i>	66
3.3.3	<i>Underentreprenörer</i>	68
3.4	Den svenska modellen och partsrelationerna i byggsektorn	69
3.4.1	<i>Formativa skeden</i>	69
3.4.2	<i>Relationerna i byggsektorn</i>	70

3.5	Facklig organisationsgrad och kollektivavtalens täckningsgrad	71
3.5.1	<i>Inledning</i>	71
3.5.2	<i>Kollektivavtalens betydelse</i>	72
3.5.3	<i>Orsaker till sjunkande facklig organisationsgrad</i>	73
3.6	Byggavtalet	75
3.6.1	<i>Allmänt</i>	75
3.6.2	<i>Parternas arbete mot arbetslivskriminalitet</i>	76
3.6.3	<i>Ett förenklat avtal</i>	76
3.6.4	<i>Initiativ från branschen</i>	77
3.7	Byggbranschen och beskattningen	79
3.7.1	<i>Inledning</i>	79
3.7.2	<i>Inbetalade skatter</i>	80
3.7.3	<i>Efterfrågan på svarta tjänster</i>	80
3.7.4	<i>Företagens svartarbete</i>	82
3.7.5	<i>Slutsatser beträffande beskattningen av byggindustrin</i>	84
3.8	Samarbeten mellan företag i syfte att motverka arbetslivskriminalitet	86
3.8.1	<i>Inledning</i>	86
3.8.2	<i>Konkurrenslagen och EU:s konkurrensregler</i>	87
3.8.3	<i>Informationsutbyte enligt gällande rätt</i>	88
3.8.4	<i>Var gränserna går bör klargöras</i>	90
3.9	Byggherrars kontroll	91
3.9.1	<i>Inledning</i>	91
3.9.2	<i>IDo6-systemet</i>	92
3.9.3	<i>Bankinitiativet för en hållbar byggbransch</i>	95
3.9.4	<i>Rättvist byggande</i>	97
<b>4</b>	<b>Hushållens köp av byggtjänster</b>	<b>99</b>
4.1	<i>Inledning</i>	99
4.2	<i>Om rotavdraget</i>	100
4.3	<i>Kriminalitet och otillbörlig konkurrens i rotsektorn</i>	101
4.3.1	<i>Svårt att bedöma förekomsten</i>	101
4.3.2	<i>Bedrägerier med rotavdraget förekommer</i>	102

4.4	Krav på personalliggare och uppgifts-skyldighet för utförare	103
4.4.1	<i>Svårt att kontrollera rotarbetsplatser</i>	103
4.4.2	<i>Krav på personalliggare</i>	104
4.4.3	<i>Skyldighet att lämna uppgift om arbetstagare som utfört rotarbete</i>	106
4.5	Lika avdragsrätt för rot- och ruttjänster	108
<b>5</b>	<b>Utländsk arbetskraft</b>	<b>111</b>
5.1	Uppdraget	112
5.2	Några utgångspunkter	112
5.3	Om lagvalsregler	113
5.4	Regleringen om arbetskraftsinvandring	114
5.4.1	<i>Förutsättningarna för utländska personer att få arbeta i Sverige</i>	114
5.4.2	<i>Bygghandelskommissionens syn på dagens system</i>	115
5.4.3	<i>Arbetsgivaren bör ges ett större ansvar för att villkoren tillämpas</i>	117
5.5	Regleringen om utstationering av arbetstagare	119
5.5.1	<i>Vad är utstationering?</i>	120
5.5.2	<i>Bygghandelskommissionens syn på dagens reglering</i>	122
5.5.3	<i>En ny skadeståndsbestämmelse i utstationeringslagen</i>	125
5.5.4	<i>Utstationeringsregistret</i>	129
5.5.5	<i>Utstationering av tredjelandsmedborgare</i>	130
5.6	Socialförsäkring vid utsändning till Sverige	131
5.6.1	<i>Utsändningsreglerna och A1-intyget</i>	131
5.6.2	<i>Bygghandelskommissionens bedömning</i>	133
5.7	Inkomstskatt vid tillfälligt arbete i Sverige	134
5.7.1	<i>Inledning</i>	134
5.7.2	<i>Skattskyldighet enligt SINK</i>	135
5.7.3	<i>Bygghandelskommissionens bedömning</i>	136
5.8	Straffrättsliga sanktioner mot dåliga anställningsvillkor	137
5.8.1	<i>Det allmännas möjligheter att ingripa är små i dag</i>	137
5.8.2	<i>Straffbart att inte betala ut en överenskommen lön?</i>	139
5.8.3	<i>Skyddet mot människoexploatering bör stärkas</i>	140
5.8.4	<i>Kriminalisering av avtal om återbetalning av lön</i>	143

<b>6</b>	<b>Myndigheternas roll</b>	<b>149</b>
6.1	Inledning	149
6.2	Myndigheternas kontrollfunktion	150
6.2.1	<i>Kontroll är en integrerad del i myndighetsarbetet</i>	150
6.2.2	<i>Utveckling av kontrollverksamheten behövs</i>	151
6.3	Initiativ kopplade till myndigheters arbete mot arbetslivskriminalitet	152
6.3.1	<i>Åtta myndigheter samverkar mot arbetslivskriminalitet</i>	152
6.3.2	<i>Utvärdering av samverkan mot arbetslivskriminalitet</i>	153
6.3.3	<i>Statens insatser mot exploatering av arbetskraft</i>	154
6.3.4	<i>Riksdagens tillkännagivande</i>	155
6.3.5	<i>Sekretess mellan myndigheter utreds</i>	155
6.3.6	<i>Nationell delegation mot arbetslivskriminalitet</i>	156
6.3.7	<i>Byggnadsnadskommissionen ser positivt på initiativen</i>	156
6.4	Bättre möjligheter till informationsutbyte	157
6.4.1	<i>Offentlighet och sekretess</i>	157
6.4.2	<i>Sekretess hindrar nödvändigt samarbete</i>	158
6.4.3	<i>Bryt sekretessen vid arbete mot arbetslivskriminalitet</i>	160
6.5	Undantag från sekretessen på företags skattekonton	164
6.5.1	<i>Sekretess i Skatteverkets verksamheter</i>	164
6.5.2	<i>Ändrad praxis om sekretess på företags skattekonton</i>	164
6.5.3	<i>Sekretessbrytande bestämmelse om företags skattekonto</i>	165
<b>7</b>	<b>Offentlig upphandling</b>	<b>169</b>
7.1	Inledning	169
7.2	Upphandlande myndigheters val av utförare är reglerat	170
7.3	Övergripande om sociala och arbetsrättsliga hänsyn	171
7.4	Obligatoriska uteslutningsgrunder	171
7.4.1	<i>Bakgrund</i>	172
7.4.2	<i>Byggnadsnadskommissionens bedömning</i>	173
7.5	Fakultativa uteslutningsgrunder	174
7.6	Förkastande av anbud till onormalt lågt pris	176

7.7	Kontraktsvillkor vid offentlig upphandling	177
7.7.1	<i>Relativt stort utrymme att uppställa krav på kontraktsvillkor</i>	177
7.7.2	<i>Krav på arbetsrättsliga villkor i kontrakt</i>	178
7.7.3	<i>Uppföljning av kontraktsvillkor och GDPR</i>	180
7.8	Handläggningstiderna vid domstolsprövningar måste vara korta	182
<b>Bilaga</b>		<b>185</b>
	Nordiska exempel	185
	<i>Inledning</i>	185
	<i>Kollektivavtalens täckning</i>	185
	<i>Lagar mot låga löner och obetalda löner</i>	187
	<i>Arbetskraftsinvandring</i>	188
	<i>Offentlig upphandling i Norge</i>	189
<b>Referenslista</b>		<b>193</b>



# 1 Kommissionens arbete

Byggmarknadskommissionens uppdrag har varit omfattande. Syftet har varit att kartlägga och bedöma rådande förhållanden på den svenska byggmarknaden, men också föreslå åtgärder som främjar en sund byggbransch, som skapar goda sociala villkor för arbetare och tjänstemän, att företagen betalar lagstadgade avgifter och skatter, som säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor.

Uppdraget från uppdragsgivare och finansiärer omfattade inte mindre än 14 områden som skulle beaktas. Förslagen till åtgärder riktar sig till samtliga parter inom byggsektorn, beställare och utförare, myndigheter, arbetsmarknadens parter, berörda organisationer samt riksdag och regering.

Utgångspunkten för arbetet har varit att se det positiva med EU:s inre marknad, med öppna gränser och fri rörlighet, men också vilka konsekvenser arbetslivskriminalitet får för både enskilda individer som utnyttjas, samhället som förlorar skatteintäkter och företag som drabbas av osund konkurrens.

Hela direktivet finns på kommissionens hemsida, [www.byggmarknadskommissionen.se](http://www.byggmarknadskommissionen.se).

Kommissionen har varit verksam mellan februari 2020 och januari 2022. Den tiden har sammanfallit med den pandemi som utbröt i början av år 2020. Pandemin har påverkat kommissionens arbete

i hög grad, liksom i stort sett alla andra arbetsplatser. Kanslimöten har till stor del hållits digitalt, ett flertal av kommissionens möten har varit digitala.

Arbetet för att lösa uppgiften har till stor del varit att utarbeta underlagsrapporter, som i flera fall presenterats på seminarier. Även flertalet av dessa seminarier har varit digitala. Många rapporter har skrivits inom ramen för kansliets arbete, men ett antal har lagts ut på forskare och utredare med olika inriktningar.

Samtliga underlagsrapporter, interna såväl som externa, finns i sin helhet utlagda på kommissionens hemsida. Även flertalet seminarier finns att tillgå på kommissionens hemsida.

Denna slutrapport är till viss del att betrakta som en sammanfattning av det omfattande arbete som bedrivits i kommissionen. I de fall slutrapportens avsnitt bygger på en mer omfattande underlagsrapport finns hänvisningar till denna i respektive avsnitt.

Att kartlägga det som är olagligt är till sin natur förenat med svårigheter. Olagligheter fångas inte upp av statistik och de kriminella aktörerna står inte på kö för att annonsera sin tillvaro. Det har därför varit svårt att leva upp till samtliga aspekter av direktiven. Genom att olika delar av kriminaliteten har belysts i olika rapporter har det emellertid gått att lägga ett pussel där bitarna till stor del fallit på plats. Det har vuxit fram en bild som till överraskande stor del stämt överens genom de egna rapporterna och andra som gått att ta del av.

Till kommissionen har knutits ett råd som bestått av representanter för kommissionens större finansiärer. Rådet har letts av Catharina Elmsäter Svärd (ordförande) från Byggföretagen och Johan Lindholm (vice ordförande) från Byggnads. Rådet har fungerat som bollplank för kommissionens ledning och kansli samt varit ansvarig för kommissionens direktiv och ekonomi.

Byggmarknadskommissionen har tillkommit genom att ett stort antal aktörer på byggmarknaden har skjutit till medel för att finansiera verksamheten. De företag och organisationer som medverkat i finansieringen är: Byggföretagen, Byggnads, Peab, Skanska, NCC, Veidekke, JM, Åke Sundvall, SKB, HSB, Riksbyggen, OBOS, Sveriges Allmän-

nytta, Unionen, LO, SBAB, Ledarna, Installationsföretagen, Innovationsföretagen, Elektrikerna och Seko.

I rapporten används genomgående arbetslivskriminalitet som det överordnade begreppet för de aktiviteter som kartläggs och som ska motarbetas.

Vidare används begreppen byggindustrin, byggnadsverksamheten, bygginvesteringar, bygg- och anläggningssektorn och byggbranschen omväxlande som benämning på branschen.



## 2 Byggandet och dess förutsättningar

*I detta avsnitt beskrivs de förutsättningar som råder i byggsektorn, både allt som den skapar och den välfärd den bidrar till. Här finns emellertid också beskrivningar av orsakerna till en växande kriminalitet, en bedömning av omfattningen och hur de kriminella uppläggen ser ut. Kapitlet avslutas med en samlad bedömning av situationen i byggsektorn.*

### 2.1 Byggandets positiva värden utmanas

#### 2.1.1 Välfärd och orsaker till växande kriminalitet

Byggande skapar bestående värden. Byggnader och anläggningar finns kvar under lång tid. Strävan är att processen använder bästa möjliga teknik, hållbara produkter med hög kvalitet för både dagens och framtidens miljö.

Byggandet är speciellt. Kraven på hållbarhet över tid är höga och varje byggarbetsplats är tillfällig. Hög kvalitet i svensk byggproduktion har gjort att svenska byggföretag varit framgångsrika utomlands. God kvalitet på bostäder och välutbildad arbetskraft har varit viktiga.

Varje byggnad och anläggning är unik. Byggandet har traditionellt till stor del varit hantverksmässig. Men en pågående industrialisering har sedan en tid förändrat produktionen i grunden.

Sedan millennieskiftet har många byggnader och anläggningar bidragit till att utveckla vårt land. I Malmö har en unik byggnad,

Turning Torso, byggts, likaså kulturhuset Sara i Skellefteå. Sverige och Danmark har förbundits med en Öresundsbro, Botniabanan har invigts och i Stockholm har byggts både förbifarter och Citybanan. Många bostadsprojekt har utvecklats i de större städernas vattennära områden. I exempelvis Helsingborg, Stockholm och Göteborg har det resulterat i attraktiva bostadskvarter. Skärholmens centrum har byggts om vilket ändrade gestaltningen av ett omstritt förortscentrum.

Samtidigt utmanas byggandets positiva bidrag nu av krafter som påverkar marknadens funktion negativt. Det har också funnits kritik mot att kostnaderna stigit kraftigt och att produktiviteten inte utvecklats tillräckligt snabbt.

Till detta kan läggas en väl dokumenterad, omfattande och växande arbetslivskriminalitet. Kommissionen har identifierat tre företeelser som enligt vår mening bidragit till den ökade kriminaliteten:

- EU-inträdet 1995 underlättade den fria rörligheten och fick en ny innebörd 2004 när tio nya länder blev medlemmar, främst från Östeuropa.
- den ihållande högkonjunkturen med stor efterfrågan på arbetskraft som följd.
- de stora byggföretagen har minskat antalet eget anställda arbetare och förlitar sig i högre grad på att använda underentreprenörer.

### 2.1.2 EU-inträdet

Den fria rörligheten ökade i och med den inre marknaden inom EU 1995, och förstärktes år 2004 när EU fick tio nya medlemmar, flertalet från det forna Östeuropa. Samtidigt blev det allt lättare och billigare att resa mellan länder.

Utvecklingen ledde till ett möte mellan människor med varierande förutsättningar och livsvillkor. Länder i östra Europa, med låga löner och i många fall svagt utvecklade socialförsäkringssystem, mötte västeuropeiska länder med höga löner och goda sociala förmåner.

Skillnaderna var tydliga inom byggsektorn. Det blev intressant för löntagare från dessa länder att tillfälligt ta jobb i exempelvis Sverige.

Det uppstod ett komplicerat förhållande mellan värdlandet och det land från vilket företaget och de anställda kommer. EU:s regelverk försökte skapa en balans mellan den fria rörligheten och konkurrens på likvärdiga villkor.

Arbetsmarknaden påverkades och den svenska modellen utmanades. Den höga organisationsgraden, kollektivavtal som omfattar flertalet arbetsplatser och goda förutsättningar att kontrollera att lagar och avtal efterlevs var inte längre självklarheter.

Den tidigare homogeniteten finns inte längre. Det självklara, att alla omfattas av samma löner och anställningsvillkor, urholkades. Migrerade byggnadsarbetare är i många fall nöjda med betydligt sämre villkor än sina svenska motsvarigheter. Samtidigt är det inte ovanligt att de blivit lurade på sin förväntade ersättning och vilka villkor som gäller. Det förekommer även att man upptäcker kollegor på arbetsplatsen som inte ens har rätt att vistas på en svensk arbetsplats.

### 2.1.3 Högkonjunkturen drev på

Under 2010-talet har byggnadsverksamheten expanderat. Det är framför allt bostadsbyggnandet som ökat med 75 miljarder kronor under tio år. Under åren 2010–2015 byggdes i genomsnitt cirka 25 000 bostäder per år, de senaste fem åren ökade produktionen kontinuerligt till drygt 50 000 bostäder per år. Underhåll och reparationer ökade avsevärt i samband med att miljonprogrammets bostäder rustades upp och rotavdrag för hushållen på arbetskostnader infördes.

De totala bygginvesteringarna har under perioden ökat med 140 miljarder kronor, till knappt 550 miljarder kronor. Även anläggningsinvesteringarna ökade i omfattning, från 84 till 111 miljarder på tio år.

Totalt har den samlade byggverksamheten ökat med cirka 40 procent sedan finanskrisen 2009. Resultatet av denna expansion blev en kraftig ökning av antalet anställda i byggsektorn, omkring 95 000 på tio år.

Expansionen blev möjlig för att ett stort antal utländska byggnadsarbetare sökte sig till Sverige. Utan denna migration hade det inte varit möjligt att tillgodose den efterfrågan på byggtjänster som uppstod.

Den sammantagna effekten av att alla delar av bygg- och anläggningssektorn expanderat har blivit mycket stor. Trots den stora efter-

frågeökningen har löneökningarna för byggnadsarbetare inte varit större än för andra grupper. Även om industriavtalet har gällt under perioden kan de förhållandevis måttliga löneökningarna sannolikt bara förklaras med det stora inflödet av byggnadsarbetare från andra länder.

#### **2.1.4 Ökat antal underentreprenörer**

Under den här perioden har de stora byggföretagen minskat andelen kollektivanställda. I ett av de större byggföretagen har andelen kollektivanställda minskat från drygt 60 till lite över 50 procent. Även om det inte gått att få fram siffror från övriga stora byggföretag förefaller trenden vara densamma.

Orsakerna till utvecklingen är flera. Företagen anser sig inte längre ha möjlighet att anställa personer inom alla yrkeskategorier som behövs på en byggarbetsplats. Företagen har specialiserat sig på vissa moment i byggprocessen eller vissa yrkesgrupper. Dessutom har bristen på tillgänglig arbetskraft bidragit till att även stora byggföretag upplever bristsituationer som måste lösas med att man tar in ytterligare en underentreprenör.

I ökad utsträckning har man anlitat underentreprenörer i verksamheten. Det har, enligt samstämmiga uppgifter, ökat risken för att kriminella företag kommit in på byggarbetsplatser.

Slutligen går det inte att bortse från kostnaden att ha egna anställda. De kanske inte kan sysselsättas hela tiden. Det är komplicerat att hålla reda på alla avtalsregler, beräkningar av löner och andra ersättningar. Sammantaget kan det ha bidragit till att det är billigare att anlita underentreprenörer.

#### **2.1.5 Slutsatser**

EU-inträdet, den långvariga högkonjunkturen och användningen av underentreprenörer i ökad utsträckning blev sammantaget enligt vår bedömning de ingredienser som medverkade till en kraftig ökning av arbetslivskriminaliteten inom byggsektorn.

Till detta ska läggas att lagar, regler och kontrollen av arbetsförhållandena inte hängit med i utvecklingen. I vissa avseenden har de dess-



utom försämrats. Arbetsmiljöverket har allt svårare att få ut uppgifter om vilka byggarbetsplatser som finns. Skatteverket har gjort en tolkning av sekretessreglerna som gör det svårare att få besked om företagens skattekonton. Antalet ”papperslösa” och de som vistats illegalt i landet har ökat.

Den minskade fackliga organisationsgraden betyder att färre har möjlighet att granska att de löner som betalas ut är i enlighet med kollektivavtal. Även antalet små företag som inte är medlemmar i Byggföretagen har ökat. Det är fler anställda och företag som inte granskas när det gäller elementära arbetsvillkor.

Arbetslivskriminaliteten har ökat kraftigt och bilden som målas upp i denna rapport är delvis mycket allvarlig. Därför kommer vi också föreslå kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med dessa problem.

## 2.2 Arbetslivskriminalitet via företag inom EU

### 2.2.1 Bakgrund

Det råder en bred enighet i byggsektorn om att det finns en hel del problem med fusk och kriminalitet i branschen.

Det har under en länge tid diskuterats hur omfattande problem det egentligen handlar om. Från vissa håll menar man att det är enstaka kriminella företag som finns på byggmarknaden. Andra menar att problemen genomsyrar hela branschen. Av det skälet har ett av Byggmarknadskommissionens uppdrag varit att försöka ge en bild av hur stor omfattningen av kriminalitet, fusk och felaktigheter är inom branschen. I detta kapitel sammanfattas den undersökning som gjorts av Stoppa fusket på Byggmarknadskommissionens uppdrag.<sup>1</sup>

Företag som opererar på den svenska byggmarknaden förutsätts följa svenska lagar och avtal. Men så sker långt ifrån alltid. Det visar inte minst resultatet av denna undersökning. Ett genomgående mönster som observerats i undersökningen är att företag som utgår från ett annat land och opererar på den svenska marknaden ofta tar med sig

1 Stoppa fusket (2021)

sitt eget hemlands förutsättningar, vanor och regelsystem. Det leder till krockar med svenskt regelsystem och i förlängningen att företaget i fråga bryter mot både lagregler och avtal i Sverige.

### 2.2.2 Så här genomfördes undersökningen

Det finns 2 980 utlandsregistrerade företag i Sverige inom byggbranschen. Det är inte möjligt att studera alla dessa företag utan det viktiga är att titta närmare på de företag som kommer från länder där man erfarenhetsmässigt vet att det finns problem i relation till de svenska regelverken. Bedömningen är att företag från Estland, Lettland, Polen, Slovakien och Tjeckien är de mest intressant att titta på. Det hade också varit angeläget att analysera företag från Litauen men det är dessvärre inte möjligt att komma åt registren utan att vara litauisk medborgare.

Från de länder som valts ut finns sammanlagt 1016 företag inom vårt område registrerade. Genom ett oberoende slumpmässigt urval valdes 90 av dessa företag ut. Urvalet har gjorts på ett sådant sätt att det som beskrivs för de 90 företagen ger en bild av hur det ser ut i hela populationen. I huvudrapporten redovisas också löpande konfidensintervall med en 95-procentig signifikansnivå. För en fördjupad metodbeskrivning se vidare i huvudrapporten.

Syftet med undersökningen är att få ett grepp om efterlevnaden av svenska skatteregler, den lagstadgade rapporteringen till utstationeringsregistret, om sociala avgifter betalas i rätt land, om lönenivån är i paritet med svenskt kollektivavtal och om de kollektivavtalsbundna företagen uppfyller kollektivavtalet genom att betala rätt Fora-avgifter för arbetarnas tjänstepension. I rapporten används uppgifter från bland annat årsredovisningar, utstationeringsregistret, ID06, Fora samt Skatteverket.

Utifrån ovanstående data har 14 problemkategorier skapats, vilka undersöks för företagen i urvalet, och är underlag för resultat i rapporten. Problemkategorierna täcker sådant som är problematiskt i relation till en sund konkurrens utan att vara brottsligt men också sådant som tydligt strider som svensk lagstiftning, som till exempel reglerna i utstationeringslagen eller skattelagstiftningen. Informationen har sedan

kodats in för varje företag, tillsammans med ytterligare bakgrundsuppgifter som omsättning, anställda mm.

### 2.2.3 Begräsningar och utmaningar

Utifrån de 90 företagen i urvalet noteras att 20 företag inte alls rapporterat sin närvaro i svenska system (Fora och utstationeringsregistret) och inte heller skrivit om den svenska verksamhet i sin årsredovisning, på hemsida eller i sociala medier. Det går inte att utläsa om företagen bara är registrerade i Sverige och inte bedriver någon verksamhet eller om de bedriver verksamhet men ställer sig utanför de legala systemen. För de 20 företag som saknas i registren är vissa problemkategorier inte möjliga att undersöka, vilket resulterar i ett bortfall som ger en viss underskattning av problemen. Det är alltså 70 företag i undersökningen som på något påvisbart sätt har verksamhet i Sverige den tid som undersökningen omfattar.

### 2.2.4. Resultat

#### *Stor del av företagen bryter mot lag eller avtal*

Undersökningen visar att de allra flesta företag från de utvalda länderna har någon typ av problem i förhållande till svenska avtal eller lagar. Det kan handla om att man inte betalt skatt, har för låga löner, inte rapporterat i utstationeringsregistret eller inte har F-skattsedel.

89 procent av de utvalda 90 företagen har någon typ av problem (konfidensintervall 81–94 procent) men mörkertalet innebär att det kan röra sig om ännu större volymer. Bland de 70 företag där bevis på verksamhet i Sverige kunnat hittas, har problem noterats hos 69 företag (99 procent). Det viktigaste är emellertid inte att slå fast en exakt siffra i detta avseende utan att det med säkerhet kan konstateras att problemen är mycket omfattande.

#### *Problematiske lönesättning*

Om ett företag betalar betydligt lägre lön än det som reglerats genom avtal uppstår en ojämlig konkurrenssituation. Problemen med till exempel ”lönedumpning” har i många olika sammanhang lyfts fram

som en faktor som sätter konkurrensen ur spel. I denna undersökning definierar vi problematisk lönesättning som när lönen understiger 70 procent av den genomsnittliga timlönen i landet för byggnadsarbetare. Det innebär att de företag som har snittlöner på under 140 kronor i timmen markeras som problematiska.

För de företag där det finns uppgifter om lön, framkommer att över en fjärdedel av företagen har det som här definieras som problematisk lönesättning. På dessa företag spänner timlönerna mellan så lågt som 15 kronor och upp till 137 kronor. Mediantimlönen på de här företagen uppgår till 98 kronor.

Över hälften av de företag som noteras ha en problematisk lönesättning har kollektivavtal. De är antingen bundna av kollektivavtal, är medlemmar i arbetsgivarorganisationen Byggföretagen eller har aktuella hängavtal med Byggnads.

Det innebär emellertid inte att alla övriga företag har en oproblematisk lönesättning. Bland de undersökta företagen förekommer regelbundet att det finns så pass lite information att det inte går att bilda sig en uppfattning om hur stort problemet med lönesättningen är.

När det saknas aktuella årsredovisningar och företagen till exempel inte rapporterat till utstationeringsregistret går det inte att säga något om lönenivån.

### *Många företag saknar F-skatt*

Av de 90 undersökta företagen är det 14 som saknar F-skatt i Sverige, vilket motsvarar 16 procent (konfidensintervall 9–24 procent). Anledningen kan vara att man aldrig ansökt, eller att man avvecklat verksamheten i Sverige eller att Skatteverket dragit in F-skatten på grund av upptäckta fel, till exempel obetalda skatter. Bland de undersökta företagen förekommer alla tre varianterna. Det är relativt vanligt att man har verksamhet i Sverige trots att man saknar F-skatt. Aktuell verksamhet i Sverige har kunnat påvisas för sex av de 14 företag som saknar F-skatt.

### *Inkomstskatt ska i många fall betalas i Sverige*

Av företagens egen rapportering till utstationeringsregistret går det att se hur långa projekt företagen är involverade i och hur länge varje

arbetare för sig arbetar på svensk mark. Utifrån särskilda stipulerade tider (olika beroende på vilket land det handlar om, vilket regleras bilateralt mellan länderna) uppkommer fast driftställe för företagen och därmed skyldighet att betala inkomstskatt för arbetstagarna i Sverige. För att kunna betala inkomstskatt till Skatteverket måste ett företag vara arbetsgivarregistrerat. För företagen utan arbetsgivarregistrering, är det inte möjligt att betala in skatt i Sverige.

I undersökningen framkommer att arbetsgivarregistrering saknas hos en fjärdedel av de företag som varit på så långa projekt att det får ett fast driftställe i Sverige. De har alltså inte betalt korrekt skatt. Över hälften av företagen som inte har betalat in skatt, trots fasta driftställen, är bundna till kollektivavtal och ett par av dem är medlemmar i en arbetsgivarorganisation.

Det ska noteras att det breda konfidensintervallet i detta fall (15–34 procent) innebär en osäkerhet kring en exakt nivåskattning.

#### *Några företag bryter mot skyldighet att betala sociala avgifter*

I vissa fall är ett utländskt företag skyldigt att betala sociala avgifter i Sverige. Om den skyldigheten finns beror på om verksamheten normalt bedrivs i Sverige, verksamhetens omfattning och under hur lång period den bedrivs.

De allra flesta företag betalar in sociala avgifter för de anställda i hemländerna. Det kan i och för sig vara helt i enlighet med reglerna men det är svårt att undersöka om alla aspekter i regelverket efterlevs. För att kunna avgöra om ett företag bedriver så omfattande verksamhet, så kallad betydande omfattning, i Sverige att de ska betala sociala avgifter här, måste man ta hänsyn till flera kriterier som utmärker den verksamhet som utförs av det aktuella företaget. Eftersom detta inte är helt lätt att bedöma, markeras av försiktighetsskäl endast de företag där det är helt uppenbart att verksamheten i princip är enbart svensk.

Det är inte särskilt många av de undersökta företagen där rapporten kan belägga att man bryter mot skyldigheten att betala in sociala avgifter i Sverige. Det handlar uteslutande om estniska företag. Totalt handlar det om sju procent (konfidensintervall 3–16 procent). Alla dessa hade i stort sett hela sin omsättning i Sverige.

*Mycket vanligt med fel rapportering i utstationeringsregistret*

Utlandsregistrerade företag som utstationerar personal till Sverige ska rapportera sin närvaro till utstationeringsregistret. En särskild lag (Lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare) reglerar denna skyldighet. Trots lagstiftningen visar det sig att de allra flesta företag inte sköter rapporteringen. Det vanligaste problemet är att man inte alls anmäler till utstationeringsregistret, trots närvaro med personal på svensk mark. Men det finns också flera andra typer av fel i rapporteringen.

Runt hälften av företagen har överhuvudtaget inte gjort en anmälan till utstationeringsregistret. Andra registrerar till exempel fler arbetare för sin verksamhet i Sverige än de har i sin årsredovisning. Sammantaget innebär detta att 97 procent (konfidensintervall 90–99 procent), det vill säga i stort sett alla företag gör felaktiga rapporteringar eller ingen rapportering alls i utstationeringsregistret. 27 av företagen med problematisk rapportering eller ingen rapportering alls till utstationeringsregistret har kollektivavtal. Åtta av dem är medlem i en arbetsgivarorganisation.

*29 procent med problematiska årsredovisningar*

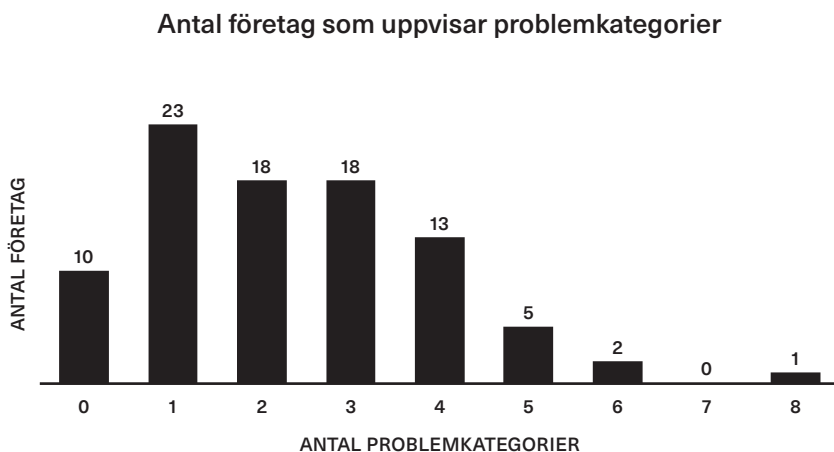
Årsredovisningar ska lämnas in i det som är företagets hemland. Reglerna kring hur årsredovisningar ska se ut styrs ytterst av EU-regler (EU-direktiv: 2013/34/EU) för företag som är medlemmar i unionen. Det är likartade regler i alla länder inom EU. Årsredovisningar är vitala instrument för den som vill granska regelefterlevnad i företag.

De problem som noteras är av olika karaktär. Det kan handla om att man över huvud taget inte lämnat in en årsredovisning i sitt hemland trots att stipulerat tid sedan länge passerats. Ett annat vanligt fel är att man inte angett antal anställda. Det är en uppgift som ska finnas med i årsredovisningar i samtliga EU-länder. I svenska årsredovisningar är det ett fel man sällan ser, men när det gäller årsredovisningar i företag från de länder som ingår i undersökningen är det ganska vanligt.

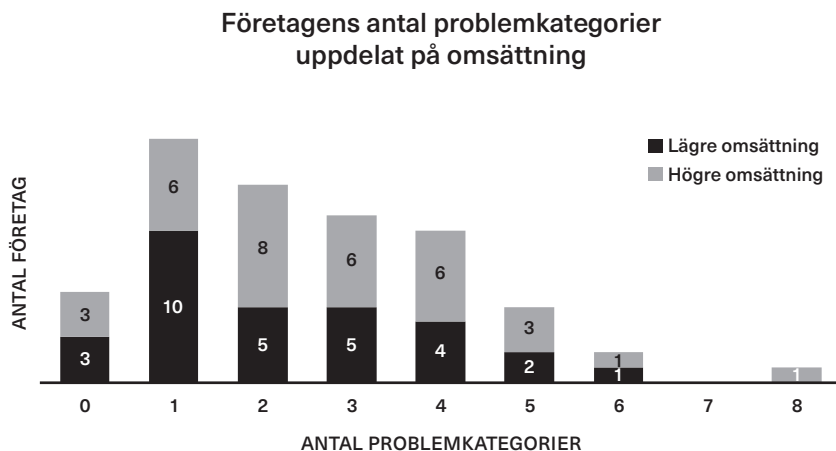
För knappt en tredjedel av företagen (konfidensintervall 21–39 procent) bedöms att det finns någon sorts problematik kring skyldigheten att redovisa sin verksamhet i offentliggjorda årsredovisningar

### *Mönster kring problemkategorierna*

Grafen nedan visar fördelningen av företag utifrån hur många problemområden som finns hos ett och samma företag. Det är 23 av de 90 företagen (25 procent) som har ett problem och 49 företag (54 procent) har 2–4 problem. Antalet företag som sammantaget har anmärkningar i fler än fyra problemkategorier är mycket begränsat- 8 procent av de granskade fallen.



Det företag som har flest noteringar om problem har åtta träffar. Att få 14 träffar, anmärkning för samtliga problemkategorier, är av flera skäl omöjligt för ett och samma företag, då vissa problemkategorier är varandras motsats (för få/ för många rapporterade till utstationeringsregistret, till exempel). Och till exempel mandatkontrakt kan endast polska företag ha. Företag som inte rapporterat till utstationeringsregistret kan inte samtidigt behäftas skattefel.



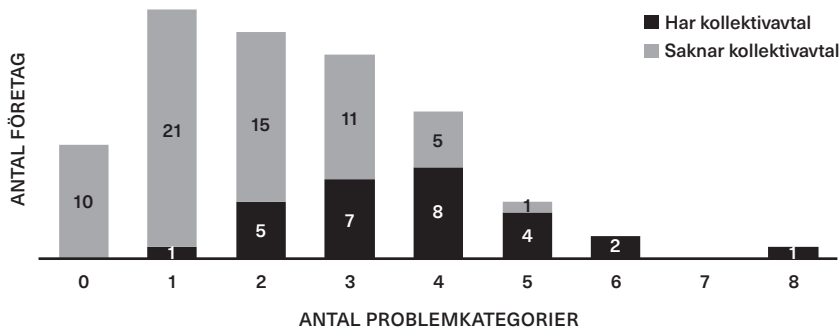
Undersökningen visar att antal problem i företagen inte tydligt fördelas utifrån företagets storlek. I grafen ovan har företagen delats i en övre och en undre halva utifrån storlek. När omsättning relateras till antalet upptäckta problemkategorier så är det ingen större skillnad mellan företag med högre respektive lägre omsättning. Ungefär samma bild framträder om uppdelningen görs utifrån antalet anställda.

#### *Skillnad mellan kollektivavtalsanslutna företag och företag som inte är anslutna till kollektivavtal*

En närmare granskning har gjorts av de företag som har kollektivavtal för att se om dessa skiljer sig från resterande företag på något systematiskt sätt. Ungefär en tredjedel av de företag som undersökts har kollektivavtal med en fackförening, antingen genom hängavtal eller genom medlemskap i en arbetsgivarorganisation.



### Företagens antal problemkategorier uppdelat på anslutning till kollektivavtal eller inte



En uppdelning av företag med och utan kollektivavtal, utifrån hur många problemkategorier de noterar, visar på en viss snedfördelning. Företag utan kollektivavtal fördelar sig i större utsträckning i riktning mot färre problemkategorier, jämfört med företag med kollektivavtal. Som exempel är det inget av företagen med kollektivavtal som saknar notering utifrån de 14 problemkategorierna, vilket 10 av företaget utan kollektivavtal gör.

Företag som tecknar kollektivavtal bli skyldiga att betala in premier för arbetsmarknadsförsäkringar och tjänstepension för anställda arbetare. Undersökningen jämför rapporteringen av antal arbetare till Fora med rapporteringen av det unika antalet anställda till utstationeringsregistret. Här framgår att närmare hälften av de kollektivavtalsbärande företagen missmatchar i sin rapportering. Antingen har de inte rapporterat alls till Fora (trots närvaro i Sverige med personal) eller så har de inte rapporterat alla anställda som återfinns i utstationeringsregistret, till Fora.

Totalt är det två tredjedelar av de kollektivavtalsanslutna företagen (fyra av dem är medlem i en arbetsgivarorganisation) som antingen underrapporterar till Fora eller där antalet ID06-kort missmatchar med antalet anställda rapporterade till Fora.

Det går också att se att man har fler årsarbetare rapporterade i utstationeringsregistret än i årsredovisningen. Det indikerar antingen svartarbetare eller att företaget i fråga har anlitat bemanningspersonal och att man ger sken av att de är anställda. I utstationeringsregistret ska endast företagets egna anställda rapporteras.

Att inte alls rapportera till utstationeringsregistret, trots visad närvaro i Sverige, är ett allvarligt problem som gör att företag blir mycket svårare att granska. Här är det betydligt vanligare att företag som inte har kollektivavtal underlåter att rapportera, än företag med kollektivavtal. Men det är ändå så många som upp emot en tredjedel av de kollektivanslutna företagen som inte rapporterar.

En naturlig förklaring till att företag med kollektivavtal utmärker sig, jämfört med andra företag, är att de är skyldiga att ansluta sig till Fora och rapportera löner dit. Rapporteringsbenägenheten är högre och insynen är bättre. Det blir därmed mer synliga än företag utan kollektivavtal och det är lättare att upptäcka olika former av avvikelser. Jämförelsen mellan företag med kollektivavtal och företag utan kollektivavtal är inte helt enkel att göra. Skillnaden mellan företagen blir därför inte det mest intressanta. Den ganska stora omfattningen av problem för företag med kollektivavtal är dock betydligt mer intressant.

### 2.2.5 Slutsatser

En mycket stor andel av de utländska företag som redovisas i undersökningen, ja till och med de allra flesta, uppfyller inte de krav som ställs i lagar och avtal. Det är dock svårt att peka ut några speciella typer av företag som man bör vara särskilt observant på. Utifrån det som går att se finns det till exempel inga systematiska skillnader mellan mindre företag och större företag, oavsett om man mäter i omsättning eller antalet anställda.

Det som däremot sticker ut på ett intressant sätt är att de företag som har kollektivavtal eller hängavtal uppvisar en klart större ansamling av problem, än övriga företag. Detta kan självfallet tolkas på flera olika sätt. En förklaring kan vara att ett kollektivavtal är en slags dörröppnare – har man kollektivavtal så är det ”fritt fram”. En annan tolk-

ning är att företag med kollektivavtal registrerar sig på flera ställen och därför lättare går att hitta. Men oavsett detta relativa förhållande uppvisar företag med kollektivavtal i denna undersökning en relativt omfattande problembild. Slutsatsen är att ett kollektivavtal inte kan ses som en ”kvalitetsstämpel” i dessa avseenden.

Att det inte går att se andra tydliga samband kan förmodligen förklaras av att området är komplext. Detta innebär också att det inte är så enkelt att välja ut företag som ska granskas närmare. Resultaten ger för handen att varje enskilt bolag måste granskas utifrån flera olika aspekter. Även om det skulle varit enklare om vi hittat tydliga riskprofiler måste bristen på sådana också betraktas som ett viktigt resultat och ett väsentligt kunskaps tillskott.

## 2.3 Expertpanel om kriminaliteten

Byggmarknadscommissionen har låtit ställa frågor till experter inom branschen om vilken bedömning de gör om omfattningen på problemen.<sup>2</sup>

Undersökningen genomfördes i samarbete med en konsult från WSP.

### 2.3.1 Genomförande

I två intervjuomgångar fick ett antal experter från företag, fackliga organisationer, myndigheter och andra organisationer göra en kvalificerad bedömning av omfattningen av kriminalitet och andra konkurrenspåverkande åtgärder. Frågorna koncentrerades till förhållandena i Stockholmsområdet.

### 2.3.2 Övergripande resultat

Eftersom bedömningarna till stor del skiljer sig åt mellan olika experter blir det ett brett spann inom vilka felaktigheterna bedöms förekomma. Alla intervjuade är dock överens om att förekomsten av arbetslivskriminalitet och andra konkurrenspåverkande åtgärder är utbredd och förekommer i olika utsträckning inom olika delar av byggbranschen.

2 Westermark (2021a)

Det är framför allt inom exempelvis rotsektorn, rivning och ställningsbyggande som problemen är vanligast, enligt expertpanelens bedömning. Man är också överens om att det är stora skillnader mellan svenska och utländska företag, där utländska byggnadsarbetare i många fall är en utsatt grupp. Men samtidigt påpekas det att även svenska företag "tvingas" fuska för att ha en chans att vinna en affär. Vidare konstaterar experterna att om man fuskar med det ena, exempelvis arbetsmiljön, så fuskar man ofta med andra delar också.

### 2.3.3 Naivitet om lösningen

Experterna anser att Sverige har haft en alltför naiv uppfattning om att arbetslivskriminaliteten ska lösas mellan arbetsmarknadens parter. Verkligheten finns bakom en fasad med kollektivavtal och justa löner.

Kontrollerna är för ytliga och man anser att det egentligen inte finns några skäl för utländska entreprenörer att följa reglerna eftersom risken att bli påkommen är liten. Även om de större byggföretagen har ordning på sin verksamhet är de beroende av underentreprenörer och ibland upphandlas även oseriösa sådana.

Experterna anser att myndighetssamverkan är ett steg i rätt riktning, men det finns fortfarande utmaningar kopplade till att dela information mellan myndigheter och dessutom inom myndigheter.

### 2.3.4 Konkreta frågor

På de konkreta frågorna gör expertpanelen följande bedömningar:

- av byggnadsarbetarna i Stockholm bedöms mellan 5 och 30 procent befinna sig på arbetsplatsen utan arbetstillstånd, det vill säga illegalt.
- av svenska byggföretag bedöms mellan 10 och 30 procent undandra staten skatteinkomster på ett olagligt sätt.
- av de utländska byggföretagen bedöms mellan 50 och 75 procent undandra staten, i Sverige eller hemlandet, skatteinkomster.

- av byggnadsarbetarna i Stockholm bedöms mellan 15 och 30 procent, svenska eller utländska, arbeta i företag som saknar kollektivavtal.
- av dem som saknar kollektivavtal bedöms mellan 30 och 70 procent arbeta till löner som med minst 50 procent understiger kollektivavtalsenlig lön.
- av byggnadsarbetarna i Stockholm bedöms mellan 10 och 20 procent få en lön som med minst 25 procent understiger kollektivavtalsenlig lön.
- av byggnadsarbetarna i utländska företag verksamma i Stockholm bedöms mellan 70 och 80 procent arbeta för en lön som med minst 25 procent understiger kollektivavtalsenlig lön.

### 2.3.5 Slutsatser

Mot bakgrund av dessa siffror finns en oro bland experterna att hela branschen drabbas. Det är visserligen inte unikt att det förekommit fusk och kriminalitet i byggbranschen. Men det har blivit en allt grövre kriminalitet, med inslag av hot och våld. Det betyder att företag som försöker göra rätt för sig hamnar i en besvärlig konkurrenssituation. Det blir en osund konkurrens med påverkan på hela branschen.

När experterna i intervjurunda två fick frågan om vilken problematik som fick de allvarligaste konsekvenserna var det illegal arbetskraft och undandragande av skatt som var de vanligaste svaren. De intervjuade experterna anser att kontrollen måste skärpas. I det sammanhanget anses att den svenska modellen omgärdas av en naivitet, något man gömmer sig bakom eftersom parterna på arbetsmarknaden inte förmår kontrollera arbetsvillkoren på alla arbetsplatser.

De intervjuade experterna är alltså överens om att arbetslivskriminaliteten inom byggsektorn är omfattande, allvarlig och kan få betydande konsekvenser för branschen. De är också överens om att det är viktigt att problemen blir belysta på ett allsidigt sätt.

## 2.4 Arbetslivskriminella upplägg<sup>3</sup>

### 2.4.1 Kriminalitet och ohederlighet

Arbetslivskriminaliteten inom byggmarknaden har ändrat karaktär under de senaste decennierna. Den arbetslivskriminalitet som idag förekommer innefattar storskaliga upplägg för att bryta mot flera lagar och regler, både i Sverige och i andra länder.

Inom byggsektorn bryter oseriösa aktörer också medvetet och omedvetet mot civil- och arbetsrättsliga avtal. Att inte tillämpa avtalen behöver inte vara brottsligt men det handlar om ett ohederligt agerande. Med begreppet ohederliga företag menas företag vars affärsidé bygger på att företrädare för företaget organiserar eller medverkar till kriminella handlingar, liksom uppträder ohederligt, inte minst i form av medvetna och planerade avtalsbrott.

### 2.4.2 Ohederlighet för att sänka kostnader

De ohederliga företagen är många gånger integrerade i den vanliga byggmarknaden. Man kan beskriva det som att företag vars affärsidé bygger på kriminalitet och ohederlighet försöker infiltrera en marknad med vanliga företag. En del uppträder till och med som huvudentreprenörer, men de flesta finns i underentreprenörskedjor samt i den småskaliga byggsektorn.

Ekonomisk brottslighet i allmänhet ger ofta en illusion av verklig verksamhet – till exempel att varor som säljs aldrig levereras eller är odugliga eller att finansiella tjänster som erbjuds ingår som upplägg i rena bedrägerier. De kriminella uppläggen inom byggsektorn baseras däremot på reell byggverksamhet. Pengarna som kommer till dessa företag utgörs av ersättningar för utförda bygguppdrag.

Vinsterna för de ohederliga företagen uppstår genom att de har lägre kostnader än hederliga företag. Beställaren erhåller i regel den arbetsinsats som avtalats och lider inte nödvändigtvis direkt ekonomisk skada på kort sikt.

3 Jeppson (2021a)

Konsekvensen blir att konkurrenstrycket ökar för företag som följer gällande lagar och hedrar ingångna avtal. Marginalerna pressas, verksamheten tvingas krympa och det finns även företag som helt enkelt konkurreras ut från marknaden. För enskilda entreprenörer kan det innebära att de tvingats lägga ner sin verksamhet, arbetstagare har blivit arbetslösa och i värsta fall har individer ruinerats.

En annan effekt som uppstår är att företag tvingas se mellan fingrarna och acceptera ohederliga företag som exempelvis underentreprenörer för att kunna konkurrera på ett rimligt sätt. Så äter sig kriminalitet och ohederlighet in i hela sektorn.

### 2.4.3 Snygga fasader

Byggherrar och huvudentreprenörer ställer i allt större utsträckning krav för att säkerställa att underentreprenörer är seriösa företag. Men otydliga krav och inte minst brist på adekvata kontroller gör det möjligt för ohederliga företag att vilseleda sina uppdragsgivare.

Företagen reser en snygg fasad. Det finns olika metoder som dessutom kan användas tillsammans:

- ohederliga företagare kan köpa ett företag som under några år verkat ”utan anmärkningar”, ändra namn, adress, verksamhet, styrelse, men med ett bibehållet organisationsnummer som vid kontroller i olika register ger sken av att företaget är seriöst.
- flera företag kan, för att vilseleda, ibland med samma eller likartade namn, till och med registrerade i olika länder, användas av samma huvudman.
- genom att använda målvakter, bulvaner och frontmän kan den ohederlige företagaren undvika att synas och därmed skyddas från lagföring och ekonomiskt ansvar.
- ohederliga företag tecknar uppdragsavtal och kollektivavtal men planerar redan från början att bryta mot avtalen.
- ohederliga företag rapporterar olika uppgifter till uppdragsgivare, fackförbund, FORA, Skatteverket, Arbetsmiljöverket

med flera, samtidigt som de skapar intryck av att leva upp till sina åtaganden.

- hemsidor och sociala mediekonton används för att ge en missvisande positiv bild av företagets verksamhet.

Genom olika sätt att etablera en vit fasad kan ohederliga företag accepteras i underleverantörskedjor och vinna egna kontrakt.

#### 2.4.4 Låga löner är nyckelfaktorn i uppläggen

Den viktigaste faktorn för att sänka kostnaderna är att tillämpa låga löner till de anställda. Sverige och Danmark är unika inom EU genom att inte ha statligt reglerade minimilöner eller allmängiltigförklarade kollektivavtal. Fackliga organisationer har dock en grundlagsskyddad rätt att vidta stridsåtgärder mot företag, för att förmå företagen att teckna kollektivavtal.

Framför allt små företag som är verksamma inom småskaliga byggprojekt saknar ofta kollektivavtal, vilket dock inte nödvändigtvis betyder att de anställda har dåliga villkor. Det finns emellertid många företag, främst med utländsk personal, som inte betalar avtalsenliga löner. Detta är ohederligt endast om det bryter mot ett löfte eller avtal som har tecknats med de anställda, eller om uppdragsgivaren har ställt villkor om lönenivåerna.

#### 2.4.5 Kollektivavtal ingen garanti

Ohederliga företag vill ofta uppvisa ett kollektivavtal för att ”på ytan” se bra ut. Det gör att man kan komma i fråga för uppdrag i de större entreprenaderna i Sverige. Men det hindrar inte de ohederliga företagen att betala sina anställda lägre löner än kollektivavtalets nivå. Detta upplägg är i stor utsträckning kopplat till företag och personal som kommer från andra länder och inte är permanent bosatta i Sverige, eller personer från utlandet med svag koppling till den svenska arbetsmarknaden.

Arbetstagarna kan komma från länder där lönenivån ligger betydligt lägre än i Sverige. Ur ett privatekonomiskt perspektiv kan det vara fördelaktigt att komma till Sverige för att arbeta, även om lönerna är



betydligt lägre än för svenska arbetstagare. Uppläggen bygger ibland på att utnyttja fattiga, marginaliserade personer som är i en beroendeställning till den som ordnar arbetet till dem. Det kan vara utländska medborgare som bor i Sverige men med svag anknytning till det svenska samhället, till exempel asylsökande eller personer som kommit till Sverige genom reglerna om arbetskraftsinvandring.

#### 2.4.6 Dåliga kontrollmöjligheter

Ohederliga företag utnyttjar att fackförbunden av flera skäl har svårt att kontrollera efterlevnaden av kollektivavtalen:

- arbetstagarna har inte intresse av, eller vågar inte, söka sig till ett svenskt fackförbund. De vill behålla sina jobb, och inte uppfattas som opålitliga av arbetsgivare i det egna landet.
- lönerapporteringsystemen är inte utformade för att säkerställa att uppgifterna är riktiga.
- även om företagens uppgifter om utbetald lön skulle vara korrekta kan det ohederliga företaget betala låga löner genom obetald övertid eller genom att tvinga arbetstagare att betala tillbaka en del av lönen.

#### 2.4.7 Små konsekvenser

När ett fackförbund ska försöka genomdriva villkoren i kollektivavtalet måste förbundet, förutom att formellt kräva utbetalning av korrekta löner, stämma företaget inför Arbetsdomstolen för brott mot kollektivavtalet. Men fackförbundet kan inte kräva skadestånd för kollektivavtalsbrott avseende arbetstagare som inte är medlemmar. Det betyder dels att fackförbundet får svårt att bevisa att lönerna varit för låga, dels att det ohederliga företaget ekonomiska risk är begränsad då det enbart kan åläggas betala ett skadestånd till fackförbundet.

Många ohederliga företag inom byggsektorn är dessutom medvetet kortlivade och kan hinna avvecklas innan de har dömts och skadestånd kan utkrävas. Därutöver kan det vara svårt att driva in skulden för skadestånd som avser företag med hemvist i andra länder.

Den risk ohederliga företag tar är därför i första hand att redan misstanken om att företaget bryter mot avtal kan försämra möjligheten att accepteras i underleverantörskedjor hos de större byggbolagen. Men eftersom det inte finns något systematiskt utbyte av information mellan byggbolag om misstankar mot företag i underentreprenörskedjorna är den risken också begränsad.

#### **2.4.8 Illegal arbetskraft**

Det förekommer också upplägg med vad som kallas illegal arbetskraft. Det är personer, så kallade tredjelandsmedborgare, ofta från före detta Sovjetunionen som kommer till Sverige helt utan uppehålls- och arbetstillstånd. De kan inte tilldelas IDo6-kort och jobbar därför på arbetsplatser utan kontroller, eller tas in för att utföra arbeten när arbetsplatsen annars är tom.

Ofta lever de här personerna under mycket dåliga förhållanden. En del hålls gömda, till och med inlåsta av arbetsgivaren när de inte arbetar. Andra lever på egen hand i en slags skuggtillvaro i Sverige.

Eftersom lönerna som betalas ut är mycket låga kan upplägget vara attraktivt trots att de ohederliga företagen är medvetna om att det är ett lagbrott. Företagen betalar inte heller skatter, sociala avgifter eller försäkringar. Inom småskalig byggverksamhet, till exempel lägenhetsrenovering, är risken för kontroll i det närmaste obefintlig.

Normalt får de betalt i kontanter. Men företag får i dag inte tillgång till kontanter från bankerna utan goda skäl. Därför bygger upplägg med illegal arbetskraft många gånger på att de ohederliga företagen genom någon slags penningtvättsupplägg med annan kriminell verksamhet får tillgång till kontanter.

#### **2.4.9 Skattebrott**

Trots att den fria rörligheten för arbetskraft alltid varit en viktig princip inom EU och miljoner individer nu utnyttjat denna rättighet har EU inte arbetat systematiskt för att säkra de nationella skattesystemens funktion vid gränsöverskridande tjänsteproduktion. I grunden utformar varje medlemsstat själv sitt system för uppbörd och kontroll. Det saknas ett övergripande europeiskt system för att hantera upp-

gifter om individernas och företagens skatter, vilket ohederliga företag utnyttjar för att undvika att betala skatt.

Enskilda individer som kommit till Sverige för att arbeta för ett utländskt företag behöver ofta inte betala skatt i Sverige under de första 183 dagarna. Tanken är att de ska redovisa inkomsterna de fått under den tiden i sitt hemland. Men problemet är att ofta kan varken Skatteverket i Sverige eller skattemyndigheten i personens hemland kontrollera var personen bor och arbetar.

När arbetstagaren inte betalar skatt för sina inkomster ger det också arbetsgivaren ett argument för att betala låga löner. I en del fall upptäcker dock skattemyndigheter, oftast i personens hemland, att det saknas inkomster för vissa år. Då blir det arbetstagaren som får stå till svars för skattebrott och kan bli betalningsskyldig.

#### 2.4.10 Personalliggare och ID06-kort

I byggsektorn är byggherren ansvarig för att det förs en elektronisk personalliggare i enlighet med skattelagstiftningen. I de allra flesta fall överlåter byggherren ansvaret på huvudentreprenören. I allt väsentligt har personalliggarna en positiv inverkan för att undvika att det inte kommer in obehöriga arbetstagare på arbetsplatsen. Men det finns trots allt problem med systemet med personalliggare.

Det finns inget lagkrav på att arbetstagare ska bära identitetskort. Om en byggherre eller huvudentreprenör vill undvika att använda ID06 kan denne i stället använda ett annat system för personalliggare baserat på mobiltelefoner. Då ger personalliggaren bara en lista över vilka som befinner sig på arbetsplatsen, vilket är lagkravet på vad som ska visas för Skatteverket vid en kontroll på arbetsplatsen.

I realiteten kan personalliggare bara användas för att visa på brott mot just lagstiftningen om personalliggare och inte för att undersöka och upptäcka ekonomisk brottslighet som att skatt och sociala avgifter inte betalas in för arbetskraft på arbetsplatsen. Sannolikheten att det genomförs en kontroll är dessutom mycket liten varför det är tveksamt om sanktionerna, som ligger på mellan 12 500 och 25 000 kronor, har någon avhållande effekt.

När byggherren, alternativt huvudentreprenören, bestämt att ID06 ska användas så finns det olika metoder för att missbruka systemet. ID06-korten kan utfärdas med svenska BankID eller motsvarande system som finns i en del grannländer. Men BankID utgör inte en garanti för att det finns en överensstämmelse mellan personen (personnumret) för BankID och den person vars foto finns på ID06-kortet. Även när det gäller utländska medborgare utan BankID, som måste skanna in sina pass vid speciella skanningskontor, finns det risker att ID06-korten utfärdas med stöd av lånade/hyrda EU-pass.

ID06-korten är ofta kopplade till passersystem på byggarbetsplatser, men det finns ingen biometrisk kontroll. Det betyder att personer kan använda lånade eller hyrda ID06-kort. Visserligen har de då ett kort med ett foto på en annan person, men sannolikheten att någon tittar närmare på ID06-kortet är liten.

Slutligen är det väl känt att på en del byggarbetsplatser finns det utländska byggnadsarbetare utan några ID06-kort som släpps in genom hål i stängslet, genom fordonsportar eller genom att två personer, varav en med ett giltigt ID06-kort, tränger sig in genom grinden samtidigt.

Dagens ID06-system är mycket bättre än den tidigare versionen, men trots att ID06 används på en byggarbetsplats kan det likväl förekomma att det finns underentreprenörer med personal som arbetar på ett sätt som strider mot skattelagstiftningen liksom utlänningslagstiftningen.

#### **2.4.11 Sociala avgifter som inte betalas**

Sociala avgifter, det som i Sverige benämns arbetsgivaravgifter, förekommer i hela EU för att finansiera olika sociala trygghetssystem. I de flesta länder delas de sociala avgifterna mellan arbetsgivare och arbetstagarare.

Det finns ett regelverk inom EU för hur medborgare i andra länder ska behandlas när det gäller socialförsäkringsförmåner. Det finns också regler för vilket socialförsäkringssystem en individ ska ”tillhöra”.

Systemet med A1-intyg kan missbrukas genom att intygen förfalskas, bygger på falska uppgifter eller utfärdas för personer som felaktigt anger sig vara egna företagare. Ett felaktigt A1-intyg kan göra att arbetsgivaren inte behöver betala sociala avgifter i Sverige även om en anställd arbetar i Sverige under en längre tid.

Företagen kan, ibland i samverkan med sina anställda, helt enkelt låta bli att betala lagstadgade avgifter till sitt lands socialförsäkrings-system, utan att det uppdragas. Resultat blir att företagets kostnader sjunker, men även att anställda kan bli utan viktiga sociala förmåner.

#### 2.4.12 Konkursbrott<sup>4</sup>

I Sverige är det enkelt att starta ett aktiebolag, det krävs inte mer än 25 000 kr i aktiekapital.

Samtidigt är det också enkelt att köpa ett existerande bolag. Byggs-sektorn är särskilt utsatt för brottslighet kopplad till obestånd och konkurser. Det är påtagligt mycket vanligare att företag i byggsektorn går i konkurs än i andra sektorer. Fackförbundet Byggnads har uppskattat att ett par hundra konkurser, ungefär hälften av det totala antalet konkurser inom byggsektorn i Storstockholmsområdet under 2019, var förknippade med någon slags brottslighet. UC gjorde våren 2021 en översiktlig analys av företagskonkurser och kom också fram till att hälften av alla konkurser i byggsektorn, cirka 600, innefattade någon form av bedrägligt beteende.

Det finns flera exempel på att den verkliga huvudmannen planerat för företagets konkurs. Uppläggen bygger på att företaget kommer in i underentreprenörskedjor. Företaget slutar med att betala skatter och sociala avgifter till Skatteverket. Det uppstår ett par månaders tidsfrist innan Skatteverket begär hjälp av Kronofogden för att driva in den obetalda skatten. Företaget som är på väg att gå i konkurs slutar också att betala till materialleverantörer och till bolag som hyr ut maskiner.

Samtidigt som företaget inte betalar sina fordringsägare eller anställda så kan det fortfarande komma in pengar i företaget i form av entreprenadersättning. Det är därför viktigt för det arbetslivskriminella upplägget att företagets tillgångar snabbt kan försvinna. Det kan ombesörjas till exempel genom falska fakturor från utlandet.

Konkursen kan sedan komma på initiativ av antingen en fordringsägare eller av en företrädare för företaget själv. Men mönstret är nästan alltid detsamma. Varken konkursförvaltare eller Kronofogden kan

4 Jeppsson (2021b)

hitta några substantiella tillgångar. I de flesta fall är också bokföring och annan dokumentation försvunnen.

Lönegarantin är statlig ersättning för lönefordringar, som kan ge ersättning för ej betalda löner upp till tre månader bakåt i tiden från konkursdatum. Dessutom ersätter lönegarantin hela eller delar av lönen under lagstadgad uppsägningstid.

Ohederliga företagare som planerar att sätta sitt företag i konkurs kommer överens om att de anställda ska avstå från att omedelbart kräva ut sina löner mot att de i gengäld senare kommer att få betalt från den statliga lönegarantin. Företagen kan också med ett enkelt pennstreck, utan egen kostnad, höja lönerna för sina anställda så att de får en kompensation för att de väntade med att få ut sin lön.

Det är konkursförvaltaren, en advokat utsedd av tingsrätten, som bestämmer vilka arbetstagare som ska få betalt från det statliga lönegarantisystemet.

Det förekommer att individer som aldrig varit i närheten av arbetsplatsen sätts upp på avlöningslistorna och därför i princip kommer att få rätt till ersättning från lönegarantisystemet. Det kan vara mycket svårt för konkursförvaltaren att avgöra vilka löneanspråk som är korrekta och vilka som är fiktiva.

Det ska dock påpekas att ersättningar från lönegarantisystemet inom byggbranschen nästan uteslutande handlar om svenska företag, men ofta med utländska arbetstagare.

#### **2.4.13 Bestickning och korrupktion**

Sverige uppfattas som ett land med mycket låg korrupktion både inom offentlig sektor och inom näringslivet. Det finns ingen anledning att generellt peka ut byggbranschen i korrupktionssammanhang. Likväl är det viktigt att inte blunda för att anställda nyckelpersoner kan utsättas för bestickningsförsök liksom att sådana personer kan agera till förmån för ohederliga företag.

Förr handlade bestickning i byggbranschen inte sällan om inköp av materiel och varor till byggprojekt. Sådana inköp är numera mycket enklare att kontrollera från företagets lednings- och kontrollfunktio-

ner. I stället har byggprojekt kommit att präglas av underentreprenörs-kedjor. Huvudentreprenörer har en kontrollfunktion i förhållande till alla företagen i kedjorna men har bara en avtalsrelation med första nivåns underentreprenörer.

Att ohederliga företag kommer in i underentreprenörskedjor kan ha många orsaker. När ett byggprojekt är försenat kan det vara svårt att få tillräcklig kapacitet från välkända företag och då vänder sig huvudentreprenörer till tidigare oprövade företag. De här företagen kan ha etablerat en snygg fasad som gör att det vid en snabb kontroll inte upptäcks att det finns ett ohederligt upplägg.

Men ibland kan även korruption spela en roll för hur ett ohederligt företag kan vinna uppdrag. Vinsterna att komma in och arbeta i ett byggprojekt kan vara mycket påtagliga och ge förutsättningar för bestickning.

#### 2.4.14 Hot och våld

En del arbetslivskriminella upplägg är kopplade till annan kriminalitet. Samma huvudman kan arbeta med olika former av kriminalitet. Våld och hot om våld är viktiga delar i många kriminella upplägg. Så har det även börjat bli inom de ohederliga delarna av byggsektorn.

Det betyder att företag behöver vidta skyddsåtgärder. Byggherrar och huvudentreprenörer som vill genomföra systematiska identitetskontroller på sina arbetsplatser undviker ofta att använda sin egen personal. De bedömer att riskerna för att de under kontrollen eller i efterhand utsätts för våld eller annan form av hämnd är för stor.

I dag finns det några säkerhetsföretag som erbjuder tjänsten att på uppdrag av byggherre eller huvudentreprenör, och med fullmakt från denne, utföra arbetsplatskontroller där till exempel arbetstagarnas IDo6 och identiteter kontrolleras.

Privata företag erbjuder numera också tjänsten att genomföra granskningar av företag, inte minst utländska företag genom att sammanställa uppgifter från olika källor både i företagets hemland och i Sverige. Sammanställningarna går längre än en bolagsdeklaration från IDo6 och kan indikera att företaget inte uppfyller alla krav beträffande

skatter, avgifter eller bryter mot avtal beträffande arbetsvillkor. Även sådana granskningsföretag bedömer att personalen måste skyddas från hot och hämnd.

## 2.5 En samlad bedömning

### 2.5.1 Byggnade avgörande för välfärden

En väl fungerande byggmarknad är avgörande för välfärden. Byggnader och anläggningar kan berika tillvaron, ge omistliga tillskott till välfärden. Fattigdomen för hundra år sedan kanske bäst illustreras av dåtidens eländiga bostäder som saknade de mest grundläggande bekvämligheterna.

Byggnade var därför intimt förknippat med en utveckling av välfärden. Genom produktionen av nya bostäder fick människor en allt bättre tillvaro – rinnande vatten, centralvärme, kyl och frys, toalett och badkar.

Men byggandet var inte enbart en fråga för fler och bättre bostäder. Det handlade också om att modernisera städer och samhällen. Centralorter förändrades i grunden.

Industrin var beroende av att det byggdes nya anläggningar och en rationell energiproduktion, vilket ledde till omfattande byggarbetsplatser vid älvar och kärnkraftsanläggningar, på senare tid även vindkraftverk. Vägar, järnvägar och flygplatser var nödvändiga för modern kommunikation.

Byggnadsverksamheten har varit en omistlig del i moderniseringen av Sverige.

### 2.5.2 Nolltolerans mot fusk och kriminalitet

Byggnade har under årens lopp utvecklats och förändrats. Samtidigt har de ändrade förutsättningarna skapat kriminalitet. Byggmarknadscommissionen har haft uppgiften att kartlägga hur omfattande arbetslivskriminaliteten är, om den växer, vilka metoder som används och i vilken utsträckning kriminaliteten blivit grövre.

Studier och vittnesmål om arbetslivskriminaliteten i byggsektorn visar att problemen är omfattande och växande. Det finns en samstämmig bild av detta. Tillvägagångssätten att begränsa kostnader, att bryta



mot lagar eller avtal, utnyttja arbetskraft på ett otillbörligt sätt samt bedra hederliga företag och enskilda på avsevärda pengar, är av flera slag.

Bygghandelskommissionen ska enligt direktiven ”kartlägga och försöka ge en sammanhållen bild av tillståndet på den svenska byggmarknaden” och ”ha fokus på den kommersiella delen av byggmarknaden”. Kommissionen ska också så långt som möjligt ge en bild av läget med inriktning på nybyggnad och renoveringar av privata hushåll som beställer tjänster till egna bostäder och fritidshus.

Bygghandelskommissionen har presenterat undersökningar som gett underlag för nya bedömningar av problemens omfattning inom vissa områden, på andra har det varit svårt att göra kvantitativa uppskattningar av problemens omfattning. Men när resultaten från de egna undersökningarna läggs samman med alla bedömningar som tidigare gjorts samt det material som Bygghandelskommissionen tagit del av från exempelvis myndigheters granskningar och analyser, uppträder en och samma bild. Problemen med arbetslivskriminalitet inom byggverksamheten är omfattande och växande.

Det senaste decenniet har arbetslivskriminaliteten i byggbranschen blivit både mer utbredd och mer internationellt organiserad. De värsta avarterna talar om ren jobbtrafficking och ett cyniskt utnyttjande av människor.

Det finns gott om vittnesmål om att de kriminella och ohederliga företagen har infiltrerat byggbranschen och att det finns stora risker med att de tränger undan allt fler laglydiga och avtalsstroga företag. Effekten blir att seriösa företag konkurreras ut. Arbetskraften tvingas ytterst att välja mellan att arbeta hos fuskande företag eller lämna branschen. Fusk och kriminalitet hotar kompetensförsörjning, rekrytering och arbetsmiljö.

Endast nolltolerans kan förhindra utvecklingen.

### **2.5.3 Arbetslivskriminalitet – ett växande och omfattande problem**

De kartläggningar och sammanställningar som Bygghandelskommissionen gjort har givit vid handen en rad problem:

- det finns ett stort antal metoder att bryta mot lagar och avtal, att se till att personalen inte får den lön som utlovats eller som företaget förbundit sig till genom kollektivavtal.
- företagare använder bulvaner, frontmän och målvakter för att själva undkomma eventuella efterräkningar.
- illegal arbetskraft används, människor som inte har rätt att vistas och arbeta i Sverige och som befinner sig i en utsatt situation.
- det finns en utbredd kriminalitet för att undkomma skatter och sociala avgifter.
- inte minst företag från forna östländer har uppvisat en anmärkningsvärt stor brist på korrekt redovisning av löner, skatter, sociala avgifter, anställningar och utstationeringar.
- det finns flera exempel på myndigheter, kommuner, stora byggföretag och underentreprenörer som är kunder till företag som inte följer lagar och regler.
- i den småskaliga verksamheten, byggtjänster främst inriktad på privatkunder, uppvisas en avsevärd brist på lagefterlevnad där statsmakterna genom rotavdrag har syftat till att förhindra skattefusk och svartarbete men där det till synes har ersatts av mer storskalig kriminalitet och utnyttjande av prekär arbetskraft.

Totalt sett har svartarbetet inom byggsektorn mer än fördubblats under det senaste decenniet.

Omkring 80 procent av alla företag från fem länder i östra Europa som är verksamma i Sverige har problematisk lönesättning, undandragande av skatt eller utebliven registrering i utstationeringsregistret. Ofta finns en kombination av dessa faktorer. Det visar en omfattande undersökning gjord på uppdrag av Byggmarknadskommissionen med vedertagna statistiska metoder.

En expertpanel har på Byggmarknadskommissionens uppdrag gjort bedömningar av hur omfattande kriminaliteten är. Enligt experterna är det vanligt att skatter undandras, att löner betalas avsevärt under kollektivavtalsnivåer eller att företag använder illegal arbetskraft. Ett

exempel är att man bedömer att mellan 70 och 80 procent av de utländska bolagen betalar lägre löner än vad kollektivavtalen säger, även om de har kollektivavtal.

När Arbetsmiljöverket tillsammans med Skatteverket och Polisen undersökte 100 företag på ett 60-tal byggarbetsplatser våren 2021 fann man brister i arbetsmiljön hos hälften av dem. Av 200 kontrollerade personer saknade 25 tillstånd att arbeta i landet. Nära 40 procent av de företag som Skatteverket kontrollerade hade brister i personalliggaren, där alla som är verksamma på ett bygge ska registreras.<sup>5</sup>

Ett liknande resultat blev det av en myndighetsgemensam inspektion på den stora batterifabriken Northvolt i Skellefteå, vilket nyligen uppmärksammades i media.

Under perioden januari till augusti 2020 har Skatteverket kontrollerat 659 byggarbetsplatser, där 74 av kontrollerna resulterat i kontrollavgift (11 procent). Vid dessa byggarbetsplatser kontrollerades 1 139 entreprenörer varav 180 fick en kontrollavgift (16 procent).<sup>6</sup>

Enligt beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner uppgår de svarta arbetsinkomsterna inom byggindustrin till 17,6 miljarder kronor i genomsnitt per år under perioden 2010–2016. Det är en ökning med 11,6 miljarder från den tidigare undersökningen som avsåg åren 1995–2003.

Svart inkomst som andel av deklarerad inkomst uppgår inom byggindustrin till cirka 17 procent, jämfört med 12 procent i undersökningen som publicerades 2006. Byggindustrin svarar nu för en femtedel av de svarta inkomsterna, jämfört med en knapp tiondel i den tidigare undersökningen.

Erfarenheterna visar också att det finns ett klart samband mellan arbetslivskriminalitet och dålig arbetsmiljö.

Sammantaget visar alla dessa rapporter att problem inom byggbranschen är såväl omfattande som växande.

5 Arbetsmiljöverket (2021a)

6 Arbetsmiljöverket (2021b)

#### 2.5.4 En bransch med historia

Byggbranschen har i många år haft en hög medvetenhet om att det finns problem med korruption, fusk, oegentligheter och kriminalitet inom sektorn. Det är egentligen inget nytt men som i alla andra sammanhang tar sig oegentligheter och brott olika uttryck under olika perioder.

Svartarbete har beskrivits som ett problem i flera decennier. Skattefusket har betraktats som ett allvarligt konkurrensproblem då hederliga företagare riskerar att bli utkonkurrerade av oseriösa aktörer som använder sig av svart arbetskraft och därmed dumpar lönekostnaden. Detta förhållande beskrivs ingående i en rapport från Brottsförebyggande rådet 2007. I en annan rapport, från 2011, analyserades korruption i offentlig och privat verksamhet. Vid en jämförelse mellan olika branscher skriver man ”Ständigt denna byggbransch”.<sup>7</sup> I rapporten utmärker sig byggbranschen med problem kring ekonomisk brottslighet och korruption.

Under senare år har byggmarknaden förändrats radikalt genom att fler länder blivit medlemmar i EU. Detta är positivt för det svenska byggandet, genom att branschen får tillgång till arbetskraft som behövs för att hålla byggandet i gång. Den fria rörligheten är viktig att värna. Men det går inte att blunda för att rörligheten och möjligheten att etablera företag i Sverige även fört med sig nya tillfällen att begå brott av olika slag.

De kontroller som görs hos myndigheter och företag har inte hängt med i den snabba utvecklingen. Detta har skapat en ny grogrund för oegentligheter, fusk och brott inom byggbranschen.

#### 2.5.5 Tilliten hotas i samhället

I internationella undersökningar beskrivs Sverige som ett land med såväl hög tillit som låg grad av korruption. Denna tillit, som vi delar med våra nordiska grannländer, har benämnts som det ”nordiska guldets”. Den höga tilliten har en stor ekonomisk fördel i och med att det sänker transaktionskostnaderna i ekonomin. Ett korrupt samhälle

7 Brottsförebyggande rådet (2013)

med låg tillit måste lägga stora resurser på att stävja fusk och kriminalitet medan det motsatta gäller för samhällen med hög tillit.<sup>8</sup>

En grundläggande faktor för den höga tilliten i Sverige är förtroendet för staten och de gemensamma institutionerna. Även om vi fortfarande präglas av en låg korruption och en hög tillit i Sverige finns det tecken på att denna svenska fördel riskerar att förloras. Förutom den ekonomiska aspekten riskeras värden som många förknippar starkt med Sverige. Det finns en jämviktsbalans mellan tillit och kontroll. Den rapport som skrivs för Byggmarknadscommissionens räkning konstaterar: ”I det ögonblick då antalet individer, företag, politiker och tjänstemän som bryter mot detta kontrakt når en kritisk massa kommer resultatet obönhörligen bli att kraven kommer att växa på att man ägnar sig åt mer kontroll, granskning och bevakning. I vågskålen ligger såväl moraliska som juridiska och ekonomiska aspekter”.

Byggmarknadscommissionen anser att utvecklingen inom byggsektorn påverkar utanför sektorn. Fortsätter den negativa utvecklingen riskerar tilliten i hela samhället att undergrävas och därmed finns det risk för att betydande samhällsvärden långt utanför den egentliga byggsektorn hotas.

Underlagen finns, rapporter har författats, utredningar har genomförts, det är beslutet inom branschen, myndigheter och politiken som saknas.

### 2.5.6 Målet är en sund byggmarknad

Utifrån de rapporter och underlag som finns lägger Byggmarknadscommissionen ett antal förslag som berör många aktörer. Förslagen syftar till att främja en byggsektor som präglas av sund konkurrens, goda sociala villkor och företag som gör rätt för sig.

Förslagen har sin bäring på riksdag och regering, företag, anställda, arbetsgivar- och branschorganisationer, fackliga organisationer, myndigheter, hushåll – ingen kan svära sig fri från ansvar för att bryta en negativ utveckling.

Vägen kommer emellertid att vara lång och besvärlig. Det handlar om ett långsiktigt och uthålligt samarbete mellan myndigheter, mellan företag och anställda, mellan fackliga organisationer och branschorgan.

Lagar måste förändras. Sekretessen behöver i vissa fall brytas upp. Det behövs nya verktyg för myndigheter att säkerställa att arbetskraften inte utnyttjas på ett otillbörligt sätt.

Kontrollen av att reglerna efterlevs behöver öka och samverkan mellan olika kontrollorgan förstärkas.

Men framför allt har parterna på arbetsmarknaden ett stort ansvar. Parterna på byggarbetsmarknaden måste hitta vägar att komma överens för att motverka de verkligt allvarliga bristerna på byggarbetsplatser i Sverige.

Till syvende och sist är det en byggmarknad med företag som konkurrerar på lika villkor som ska åstadkomma förbättringar av vår framtida välfärd likaväl som man tidigare gjort stora insatser.

Byggmarknadscommissionen har i sitt arbete konstaterat att fusk och kriminalitet i byggsektorn är omfattande. Utredning efter utredning har kommit till samma slutsats. I viss utsträckning har commissionen kunnat visa med siffror hur omfattande det är. Det är en problematik som eskalerat under de senaste decennierna. Det krävs också många verktyg, många insatser för att bryta utvecklingen.

Byggmarknadscommissionen konstaterar att allt fler uppfattat situationens allvar. Regeringen har tillsatt en delegation mot arbetslivskriminalitet. Kontrollmyndigheterna vidgar sitt samarbete. Sekretessfrågor utreds på nytt. Byggnads och Byggföretagen tillsätter en gemensam åtgärdscommission för att ta fram en åtgärdsplan för hur kontrollerna av att lagar och avtal följs blir fler och hur de ska finansieras.

Mycket kan hända – men ännu saknas avgörande beslut.

## 3 Branschen, verksamhet, organisationer och skatter

*Byggbranschen är en stor del av näringslivet. I det här avsnittet utvecklas några faktauppgifter om branschen, dess utveckling, verksamhet samt skatter. Efterfrågan på svarta hantverkstjänster och svartarbete diskuteras också.*

*Branschen har gjort en rad insatser för att motverka arbetslivskriminalitet, vilket redogörs för i detta kapitel. Byggmarknadskommis- sionen pekar på hur samverkan mellan företag inom branschen kan förhindra spridningen av kriminella upplägg. Intervjuer med platsche- fer har gett en bild av deras roll och verklighet.*

*Byggmarknadskommisjonen riktar en uppmaning till parterna på byggarbetsmarknaden att ta vara på de möjligheter de har att förhin- dra arbetslivskriminalitet, se över möjligheterna att ta fram ett förenk- lat byggavtal och inrikta mer av resurser gentemot de delar av bran- schen där fusk och kriminalitet är vanligast förekommande.*

### 3.1 Den unika byggbranschen

Byggarbetsmarknaden har många egenskaper som är mer eller mindre unika:

- En byggarbetsplats är alltid tillfällig – kortare eller längre tid, men från början vet man att arbetsplatsen en dag kommer att försvinna.
- En mycket stor del av kontakterna mellan fackliga organisationer och arbetsgivare sker genom ombudsmän från respektive part, där fackliga organisationer och arbetsgivare inom andra sektorer företräds av förtroendevalda på arbetsplatsen.
- Byggsektorn är sannolikt ensam om att tillämpa ackordslöner, även om ackorden utgör en liten del av arbetsvolymen.
- Byggavtalet, som reglerar villkoren, är omfattande och invecklat.
- De större byggföretagen har i växande utsträckning successivt ersatt egna anställda yrkesarbetare med köpta tjänster från underentreprenörer. Ett stort byggföretag har till exempel minskat andelen kollektivanställda från 60 till 53 procent.
- Det krävs ett stort antal yrkesområden för att genomföra ett bygge vilket ställer stora krav på planering, logistik och flexibilitet.
- Till detta kan läggas att byggarbetsmarknaden, till skillnad från större delen av arbetsmarknaden, inte är organiserad enligt industriförbundsprincipen, eftersom företag och arbetstagare är organiserade i ett flertal yrkes- och branschförbund.
- På en arbetsplats kan det därmed vara ett flertal kollektivavtal som ska tillämpas.

För byggsektorns framtid är det avgörande att kunna åstadkomma attraktiva arbetsvillkor för dem som är verksamma i sektorn och på så sätt främja en sund konkurrens i branschen. Det är en stor utmaning att klara den uppgiften. Det handlar inte bara om att teckna kollektivavtal utan också om att följa upp dem så att de efterlevs, inte minst i ljuset av förslaget inom EU om minimilöner.



## 3.2 Branschens omfattning<sup>9</sup>

Bygginvesteringarna har de senaste åren uppgått till omkring 550 miljarder kronor per år. Det motsvarar omkring 11 procent av BNP. Under senare tid har ökningstakten varit kraftig, drygt 40 procent sedan finanskrisen 2009. Över tid har omfattningen varierat, framför allt när det gäller byggandet av bostäder.

Bostadsinvesteringar svarar för nästan hälften av byggandet, 250 miljarder, men är också den del som varierat mest över tid. Kriserna i början av 1990-talet och i samband med finanskrisen i slutet på 2000-talet satte djupa avtryck i bostadsbyggandet. Sedan 2009 har bostadsinvesteringarna i flerbostadshus mer än fördubblats i fasta priser, medan investeringar i småhus nästan stagnerat. I antal bostäder har också ökningen varit påtaglig under perioden. Under perioden efter finanskrisen färdigställdes mellan 20 000 och 30 000 lägenheter under en femårsperiod. Därefter ökade bostadsbyggandet påtagligt och har under de senaste fem åren uppgått till i genomsnitt drygt 50 000 lägenheter. Under 2021 bedömer Boverket att det byggdes drygt 60 000 lägenheter. Det är den nivå som enligt Boverkets prognos behöver byggas varje år till år 2030.

Trots upp- och nedgångar i lokalinvesteringarna är de betydligt stabila än bostadsinvesteringarna. Totalt omfattar lokalinvesteringarna omkring 200 miljarder kronor per år.

Anläggningsinvesteringarna uppvisar stor kontinuitet och en gradvis ökning av volymen till 100 – 110 miljarder kronor.

Den ökade volymen bygginvesteringar har gjort att antalet anställda i byggindustrin ökat, sedan millennieskiftet från 175 000 till 327 000 personer.

Det växande antalet utländska medarbetare i byggindustrin gör emellertid siffrorna osäkra, sannolikt finns det en stor grupp arbetstagare som inte

9 [www.byggforetagen.se](http://www.byggforetagen.se)  
[www.scb.se](http://www.scb.se)  
[www.boverket.se](http://www.boverket.se)

fångas upp. De officiella siffrorna visar att andelen utrikes födda har ökat från 8 till 19 procent på tio år, främst i de mindre företagen.

Trots den stora ökningen av antalet anställda har elevantalet på gymnasieprogrammet bygg och anläggning inte ökat under de senaste åren. Tvärtom har antalet minskat under 2010-talet.

### 3.3 Branschens organisation och platschefens roll

Fem byggföretag dominerar i hög grad byggmarknaden. Samtidigt har det alltid funnits en lokal byggmarknad med många företag som varit verksamma på orten och i regionen. På senare tid har det även tillkommit en ökad skara internationella entreprenörer, främst på anläggningssidan.

#### 3.3.1 Organisation<sup>10</sup>

En bild av byggbranschens organisation handlar om att det finns många organisatoriska led i storföretagen. Enligt en rapport som Byggnadsmarknadscommissionen beställt pekas det på ett stort antal led mellan koncernledningen i ett företag och platschefer på ett bygge. De många leden i företagen gör det svårt att få genomslag för företagsledningens intentioner. Motsvarande insikter har även presenterats i andra rapporter och verifieras i de intervjuer som vi låtit göra med platschefer.

#### 3.3.2 Platschefens roll<sup>11</sup>

Platschefen ska lägga upp arbetet, vara den som står i centrum, hantera logistiken, leveranser från ett stort antal underleverantörer, hålla tidsplan och ekonomiska ramar. Det är ett mångfacetterat uppdrag, och som en platschef uttryckt det: ”det finns ingen trovärdig arbetsbeskrivning för uppdraget”.

Byggnadsmarknadscommissionen lät genomföra ett antal intervjuer med platschefer med varierande erfarenheter från olika byggföretag. Plats-

<sup>10</sup> Koch m.fl. (2021)

<sup>11</sup> Westermark (2021a)

cheferna har en central roll i processen från etableringen av en byggarbetsplats, genom hela byggnadsprocessen.

Platschefens roll beskrivs som lösningsorienterad. Den är att vara en medlare såväl som en pådrivare samt en förmedlare av budskapet att bygget är en gruppuppgift som man löser tillsammans. Det gäller att få saker och ting att fungera för många olika individer i byggets olika skeden. Platscheferna själva beskriver det som ett varierat arbete med en lång ansvarslista.

Även om de intervjuade platscheferna menar att de fortfarande har ett övergripande ansvar för att produktionen på plats fungerar. Det blir emellertid allt svårare att upprätthålla uppgiften på ett tillfredsställande sätt. Tidigare var de på plats på bygget och kunde med sin sociala närvaro bygga relationer till dem som arbetade där. Genom att vara på plats kunde platschefen gripa in om något gick fel.

Platscheferna beskriver att de numera befinner sig allt längre från byggplatsen. Det anses hänga samman med en strukturomvandling i branschen, en omvandling som pågått i flera år. Omvandlingen innebär att byggbolagen i allt större utsträckning upphandlar byggarbetare och att det är tjänstepersoner som man anställer. I dag beskrivs att platschefer har betydligt fler högskolepoäng än tidigare och mindre praktisk erfarenhet av byggnadsverksamhet.

Alltmer av kontrollen om allt går rätt till på ett bygge sker på distans. Kontroll i den meningen att platschefen ska kontrollera intyg, hantera papper och se till att dokumentationen är korrekt har ökat i omfattning. Många menar att den förändringen inte har varit till det bättre, eftersom platschefen blivit bunden av arbete allt längre från arbetsplatsen.

De som intervjuats håller med om att det finns skav på ett bygge. Det ställs krav som är svåra att balansera utan att gena. Var det skaver är däremot svårare att få enhetligt svar på. Det är dock en återkommande uppfattning även bland platscheferna att branschen har problem med fusk, kriminalitet och oegentligheter på olika sätt. Men hur de problemen ser ut har förändrats över tid. Det är en rörelse bort från mutor och ”kompisjobb” till mer sofistikerad kriminalitet. Den har även flyttat från de större bolagen till de mindre.

### 3.3.3 Underentreprenörer

Allt fler underentreprenörer handlas upp. En stor del av byggprocessen utgörs av att se till att man får rätt kompetenser på ett korrekt sätt och därefter kontrollera att det blivit som det var tänkt. Vid större byggen kan det finnas långa kedjor av underentreprenörer som vardera har mindre delar av byggprocessen.

Användningen av underentreprenörer har delvis sin grund i en ökad specialisering av olika delmoment i processen. Men det har också sin bakgrund i att man bara vill bemanna byggarbetsplatsen med de kompetenser vid skeden då de behövs. Det har också gjort att man tagit in utländsk arbetskraft för att bemanna byggena under kortare skeden av byggprocessen.

Oavsett om det är en offentlig upphandling eller ett privat projekt menar platscheferna som intervjuats att användningen av underentreprenörer riskerar att leda till oegentligheter. Det är uppenbart svårare att ha kontroll på ett stort antal underentreprenörer i flera led än en sammanhållen entreprenad.

Om upphandlingen innehåller snäva tidsmarginaler så blir det än mer problematiskt att genomföra projektet med korrekta villkor. Platscheferna beskriver att det händer att igångsättningsdatum för ett projekt kan skjutas framåt men att slutdatum ligger fast. Det innebär att tidsmarginalerna krymper och att incitamenten att gena växer. Skavet i projektet blir än mer påtagligt. Tid är enligt platscheferna kanske den enskilt viktigaste orsaken till att man genar i ett projekt, exempelvis genom att upphandla en underentreprenör som inte tillämpar goda arbetsvillkor. Det kan vara svårt att ha kontroll över egna resurser och än svårare när det handlar om resurser som det egna företaget inte förfogar över.

Platscheferna uppfattar att det finns en alltför stor tilltro till dokument som kontrollinstrument, om bara papperen är i sin ordning så är allt frid och fröjd. Egentligen krävs det att man är på plats.

Att inte finnas på plats innebär att det finns stora skillnader i den vardagliga arbetssituationen. En krympande skara av de anställda befinner

sig på plats medan allt fler tjänstepersoner sitter på kontor. Samtidigt är man beroende av varandra men det blir allt svårare att ha förståelse för varandras vardag. Att vara länken mellan byggföretagets huvudkontor och de som befinner sig på den föränderliga byggarbetsplatsen blir för platscheferna mot den bakgrunden allt svårare.

## 3.4 Den svenska modellen och partsrelationerna i byggsektorn<sup>12</sup>

### 3.4.1 Formativa skeden

I den svenska modellen spelar arbetsmarknadens parter en avgörande roll för utformningen av villkoren på arbetsmarknaden. Utgångspunkten är att arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer träffar avtal om löner och andra anställningsvillkor, frivilligt och efter förhandlingar. När avtalet väl är tecknat gäller fredsplikt för båda parter under tiden som avtalet gäller. Om parterna i förhandlingarna inte kommer överens om nytt kollektivavtal finns det möjligheter att vidta stridsåtgärder i syfte att få fram avtal.

Den svenska modellen har successivt utvecklats och anpassats till rådande förhållanden. Historiskt går det att peka på Saltsjöbadsavtalet 1938 då grundläggande förpliktelser för båda parter stadfästes i ett huvudavtal. Industriavtalet från 1997 normerade löneökningarna, utifrån den konkurrensutsatta industrins förutsättningar, efter flera decennier med stagnerade reallöner.

För närvarande pågår ett nytt formativt skede på svensk arbetsmarknad med uppgörelser om anställningstrygghet, omställningsverksamhet och möjligheter till förnyelse av arbetslöshetsförsäkringen.

Det gemensamma intresset från arbetsmarknadens parter har genomgående varit att värna rätten att självständigt och utan inblandning från staten teckna kollektivavtal. Det har i perioder ifrågasatts om parterna tar tillräcklig hänsyn till den samhällsekonomiska utvecklingen och om inte staten borde reglera löneökningstakten.

12 Pettersson (2021)

Det kan nog hävdas att löneökningarna de senaste 20–25 åren hållit sig inom ramen för vad som är samhällsekonomiskt rimligt. Det förefaller som parterna hittat en balans i löneutvecklingen.

Däremot har det rått delade meningar om olika former av lagstiftning. Det har fått parterna att träffa avtal om såväl konflikträttigheter som anställningsskydd. Även om förändringarna på arbetsmarknaden haft stor uppslutning från arbetsmarknadens parter, har de fackliga organisationerna inom byggsektorn ofta ställt sig kallsinniga till förändringarna.

### 3.4.2 Relationerna i byggsektorn

Det förefaller som om relationerna mellan arbetsgivare och fackliga organisationer inom byggsektorn är mer konfliktfyllda än inom andra delar av arbetsmarknaden. Det är vanligare med hot om stridsåtgärder av varierande grad än inom andra delar av arbetsmarknaden.

Att relationerna mellan parterna inom byggsektorn inte är de bästa bekräftas också av de undersökningar som gjorts om arbetsgivarnas inställning till kollektivavtalen.

Byggarbetsgivare har en mer negativ syn på kollektivavtalen än arbetsgivare inom andra sektorer. De anser att avtalet är komplicerat, inte tillräckligt flexibelt och administrativt tungrott. Dessutom menar Byggföretagen att de fackliga organisationerna ägnar stort intresse åt mindre kontroverser på de större byggföretagen, med fungerande kollektivavtal. Däremot är mindre verksamhet riktad gentemot de små och mindre nogräknade byggföretagen, inte minst de utländska företag som i många fall antingen saknar kollektivavtal eller inte följer dessa avtal.<sup>13</sup>

Byggnads har å sin sida försvarat byggavtalet och anser att Byggföretagen inte har fog för sina invändningar. De menar också att de under lång tid tagit upp arbetslivskriminaliteten i sektorn utan att vinna gehör för sina ståndpunkter.

De senaste åren har hoten om stridsåtgärder inom byggsektorn, såsom varsel och hot om arbetsnedläggelse varit frekventa, även om det

13 Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018)

sällan lett till öppna konflikter. Men den högre konfliktnivån i byggsektorn än inom andra delar av arbetsmarknaden avspeglar sig i varsel och hot om arbetsnedläggelse.

Byggnads har även uttryckt missnöje gentemot andra fackliga organisationers kollektivavtal och agerande. Det har gällt industriavtalets utveckling och inte minst den uppgörelse om anställningsskydd, kompetensutveckling och andra åtgärder som PTK, IF Metall, Kommunal och Svenskt Näringsliv har undertecknat. När LO anslöt sig till uppgörelsen var Byggnads, tillsammans med några andra förbund, emot detta.

Parterna har på olika sätt anklagat varandra för att inte göra tillräckligt för att motverka arbetslivskriminalitet. Bygghandelskommittén har emellertid noterat att det numera finns en gemensam inställning och önskan att komma till rätta med den växande arbetslivskriminaliteten inom sektorn. Båda parter inser att kriminaliteten hotar sektorns framtid, såväl för verksamma företag som möjligheterna för ungdomar att söka sig till byggnadsverksamheten och få den utbildning som yrket kräver.

Under hösten 2021 har parterna också undertecknat en avsiktsförklaring om att komma till rätta med dessa problem.

### 3.5 Facklig organisationsgrad och kollektivavtalens täckningsgrad

**Bygghandelskommittén föreslår** att regering och riksdag, i konsekvens med den betydelse och det breda stöd som den svenska modellen har, överväger hur man säkerställer långsiktiga, rimliga och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för de organisationer som bär upp modellen så att de kan fullgöra sina uppgifter.

#### 3.5.1 Inledning

Den fackliga organisationsgraden för arbetare inom byggbranschen har sjunkit mycket snabbt, från 80 procent till drygt 60 procent

på 15 år.<sup>14</sup> Grunden för den beräkningen är de officiella arbetskraftsundersökningarna som genomförs bland folkbokförda i Sverige. Om man inkluderar gruppen utländska arbetstagare är organisationsgraden enligt vår uppfattning snarare omkring 50 procent bland arbetare i byggbranschen.

Fortfarande är kollektivavtalens täckningsgrad hög, främst eftersom medelstora och stora byggföretag är medlemmar i arbetsgivarorganisationen Byggföretagen. Till en del är anledningen också att många mindre företag, inte minst utländska, tecknar så kallade hängavtal, det vill säga kollektivavtal där den fackliga organisationen är den ena parten och det enskilda företaget är den andra.

### 3.5.2 Kollektivavtalens betydelse

Kollektivavtalen har betydelse på flera sätt än att bara skapa arbetsfred. De ger trygghet för de anställda när det gäller löner och anställningsvillkor. De innebär kostnadsneutralitet mellan företag, det vill säga man konkurrerar inte med lönekostnaden, utan med hur effektiv man är. Det innebär också att anställda på ett kollektivavtalsbundet företag inte ska bli av med jobbet för att anställda på andra arbetsplatser accepterar lägre löner än kollektivavtalet ger.

Kollektivavtalen innebär för många företag även en legitimitet, en möjlighet att bli upphandlad i samband med större byggprojekt, där kollektivavtal ofta är ett krav för att bli antagen som entreprenör. Avtalet blir alltså en biljett som gör det möjligt att komma i fråga för att bli upphandlad. Ett kollektivavtal blir därför intressant även för företag som ägnar sig åt kriminell verksamhet, särskilt om arbetsvillkoren inte kontrolleras. Det försvåras dessutom om Byggnads saknar medlemmar på arbetsplatsen. Avtalen gör, även för kriminella företag, att man uppfyller det kravet från beställare och ger en allmänt seriös fasad.

Enligt kollektivavtalen ska en oerfaren övrig byggnadsarbetare ha en lön på minst 70 procent av den genomsnittliga prestationslönen i regionen. Med tolv månaders erfarenhet ska lönen vara minst 88 procent av den genomsnittliga lönen.

14 Kjellberg (2021)



Trots detta visar den undersökning Byggnadsnadskommissionen har initierat, och de noggranna kontroller som gjorts, att i ett stort antal företag med kollektivavtal är lönen betydligt lägre än 70 procent. Det finns alltså företag som tecknar kollektivavtal, men som sedan systematiskt bryter mot avtalet utan att det uppmärksammas av någon part.

Byggnadsnadskommissionen har visat att det gäller inte minst i utländska företag från östra Europa och det gäller säkert i en del mindre svenska företag också. Kommissionen uppmanar därför parterna att inrikta sitt arbete mot arbetslivskriminalitet mot de delar där det erfarenhetsmässigt är störst problem.

### 3.5.3 Orsaker till sjunkande facklig organisationsgrad<sup>15</sup>

Det finns en rad orsaker till att den fackliga organisationsgraden sjunker. Den tradition som innebar att alla på en arbetsplats var medlemmar har brutits. De fackliga organisationerna är inte längre lika synliga på arbetsplatserna som tidigare och den ideologiska samhörigheten bland yrkesarbetare är inte längre lika stark.

En annan viktig förklaring är de höga medlemsavgifterna. En oberoende undersökning, som Fores gjorde nyligen, visar att medlemsavgiften kanske är den viktigaste orsaken till att man väljer bort medlemskapet i en facklig organisation. Det gäller generellt över är den hela arbetsmarknaden, men är förmodligen särskilt påtagligt för Byggnads del, där medlemsavgiften inklusive avgiften till arbetslöshetskassan stigit kraftigt. För 20 år sedan kostade det i runda tal 250 kronor i månaden att vara medlem i Byggnads och arbetslöshetskassan. I dag är medlemsavgiften 710 kronor för en byggnadsarbetare med 35 000 kronor i månadsinkomst.

Kostnaden att vara medlem har bland annat ökat till följd av politiska beslut, genom att skattereduktionen för fackliga medlemsavgifter tagits bort. Detsamma gällde för medlemskapet i arbetslöshetskassan, där det även under en period lades till avgifter beroende på arbetslös-

15 Calmfors Lars m.fl. (2021)

hetsnivån. Byggnads har dessutom förlorat rätten att ta ut mätning- och granskningsarvoden från företagen genom en dom i Europadomstolen. I stället har Byggnads ansett sig tvungna att lägga dessa avgifter på den fackliga medlemsavgiften.

Det pågår ett arbete inom Byggnads med att i högre utsträckning delegera fackliga uppgifter till förtroendevalda i företagen, vilket torde kunna frigöra resurser för förbundet. Uppskattningsvis 6 000 förtroendevalda skulle med den utvecklingen kunna utföra många uppgifter som 300 anställda i dag i stor utsträckning utför.

Under hösten 2021 togs en promemoria fram på Finansdepartementet<sup>16</sup> med förslag om att återigen införa en skattereduktion för avgift till arbetslöshetskassa. Att göra medlemsavgiften till arbetslöshetskassa och dessutom till den fackliga organisationen avdragsgill skulle innebära en väsentlig sänkning av medlemsavgiften. Det skulle också kunna bidra till att göra förhållandena mellan fackförbund och arbetsgivarorganisation mer rättvisa, eftersom större delen av avgiften till arbetsgivar- och branschorganisationer är avdragsgill för företag som betalar F-skatt.

Byggnadsmarknadscommissionen konstaterar att det finns en bred upplutning om vikten av den svenska modellen, med parter på arbetsmarknaden som tecknar kollektivavtal. Samtidigt hotas modellen både av EU:s krav på minimilöner och den minskande legitimitet som sjunkande facklig organisationsgrad innebär. I konsekvensens namn bör regering och riksdag överväga hur man säkerställer långsiktiga, rimliga och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för de organisationer som bär upp modellen så att de kan fullgöra sina uppgifter.

16 Finansdepartementet (2021)

## 3.6 Byggavtalet

**Byggnadskommissionen uppmanar** parterna, bland annat inom ramen för den åtgärdskommission de tillsatt, att främst inrikta sina ansträngningar mot de delar av byggarbetsmarknaden där de största problemen finns.

**Byggnadskommissionen uppmanar** parterna att tillsammans utveckla transparenta kollektivavtalsvillkor som är enklare att tillämpa, och överväga att träffa ett särskilt avtal som underlättar för mindre företag och utländska företag att komma in i den svenska arbetsmarknadsmodellen.

**Byggnadskommissionen uppmanar** parterna att överväga att inrätta Fair Play Bygg på fler platser i landet.

### 3.6.1 Allmänt<sup>17</sup>

Det är omvittnat att byggavtalet upplevs som komplicerat och svårt att tillämpa. Den arbetsgivare som undertecknar kollektivavtalet ska därefter förhandla med Byggnads om lönen, som ägnas ett 30-tal av totalt 200 sidor i byggavtalet. Givetvis är det parterna själva som tecknar avtal. Att ha synpunkter på avtalen kan därför bara vara den utomstående betraktelse och analys.

Trots att prestationslöner inte dominerar, är de en viktig faktor i hela avtalskonstruktionen. Ackordsarbetet gör avtalet komplicerat, löneadministrationen tungrodd och kostsam att granska och följa upp. Det har från tid till annan diskuterats att införa en fast månadslön i byggsektorn, men är i dagsläget inte aktuellt.

17 Byggnads och Byggföretagen (2020)

### 3.6.2 Parternas arbete mot arbetslivskriminalitet

Vid sidan av myndigheternas kontrollarbete, regler som sätts upp vid upphandlingar och användning av underentreprenörer, är det angeläget att även anställda, företag, fackliga organisationer och branschorganisationer förbättrar sitt arbete för att komma till rätta med fusk och kriminalitet inom byggsektorn. Parterna på byggarbetsmarknaden har i den svenska arbetsmarknadsmodellen ett huvudansvar för att kontrollera arbetsvillkoren i branschen. Kravet måste riktas även mot dem att prioritera uppföljning och kontroll av kollektivavtalens efterlevnad.

Det är en utmaning för parterna att fokusera på de delar av byggsektorn där insatserna gör störst nytta. Byggmärkskommissionen uppmanar dem att medverka till att anställda vid utländska företag och även mindre svenska företag i ökad utsträckning omfattas av villkoren i kollektivavtalen.

Hoten mot kollektivavtalen i byggsektorn finns bland alla dem som antingen inte tecknar kollektivavtal eller som skriver på avtalet men struntar i att tillämpa det. Om arbetslivskriminaliteten tillåts breda ut sig, om konkurrensen ökar från företag som inte betalar avtalsenliga löner och om den fackliga organisationsgraden fortsätter att sjunka, riskeras ytterst den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Hotet mot kollektivavtalen och den svenska arbetsmarknadsmodellen finns inte minst bland de utländska byggföretagen och den utländska arbetskraften, där uppenbarligen kollektivavtalen antingen lyser med sin frånvaro eller också inte tillämpas.

Här kan komplexiteten i framför allt byggavtalet göra det särskilt svårt för utländska företag att överblicka och förstå vilka villkor som ska tillämpas.

### 3.6.3 Ett förenklat avtal

Det kan konstateras att det finns ett mer begränsat byggavtal i form av de villkor som Byggnads har gett in till Arbetsmiljöverket enligt utstationeringslagstiftningen<sup>18</sup>. Ett sådant avtal gör att också konkurrens-

18 Arbetsmiljöverket (2022)

neutralitet i princip uppnås genom att lönenivån inte blir lägre än för svenska byggnadsarbetare.

Den information som Bygghandelskommissionen fått från Bygghandels är att det avtalet inte används. Det förefaller som utländska företag, i de fall de ställs inför kravet att teckna avtal, väljer det vanliga kollektivavtalet.

Det finns en paragraf i utstationeringsavtalet som innebär att Bygghandels region har rätt att hålla ett introduktionssamtal med samtliga arbetstagare på företaget om svensk arbetsmarknad och svenska kollektivavtal, inom tre veckor och därefter årligen. Från Bygghandels har man upplevt att utländska företag har använt den paragrafen som argument för att i stället teckna det vanliga byggavtalet.

Men det kan dessutom vara svårt för det utländska företaget att omfattas av detta avtal, eftersom det krävs att företaget först utsätts för minst varsel om stridsåtgärder. Det är sannolikt ett par av anledningarna till att även utländska företag alltid verkar välja att teckna hängavtal till det vanliga byggavtalet med Bygghandels.

Det är sammanfattningsvis en komplicerad bild som framträder om fackförbundens och arbetsgivarorganisationernas utmaningar som gäller kollektivavtalen och deras funktion på byggmarknaden framöver.

Parterna kan redan i dag använda de verktyg som finns till hands för att rutinmässigt kontrollera löneutbetalningar. Det finns elektroniska personalliggare och ID06-systemet ger information om närvaron på arbetsplatserna. Bygghandels har tillgång till löneutbetalningarna via systemet LÖSEN. Parterna äger Fora, dit kostnader för försäkringar ska betalas in. Till detta kan läggas Bygghandelskommissionens förslag om att företagets skattekonton inte längre ska omfattas av sekretess. Det bör alltså finnas möjligheter att genomföra kontroller kontinuerligt av utbetalningar av löner, försäkringar och skatter för de anställda, även om det kräver ett visst eget utvecklingsarbete.

#### **3.6.4. Initiativ från branschen**

Det har tagits en lång rad initiativ från branschen för att komma till rätta med arbetslivskriminalitet. Stora Branschgruppen, med 22 medlems-

organisationer, och Samhällsbyggnadssektorns Etiska Råd har föreslagit en rad åtgärder för att främja sund konkurrens. Framtagandet av ID06-systemet var ett initiativ från branschen.

I Stockholm har Byggnads Stockholm-Gotland och Stockholms byggmästareförening skapat Fair Play Bygg som ett sätt att få in tips om oegentligheter vilket har lett till att 100 företag fått upptaxering av skatten med sammanlagt 80 miljoner kronor, men också information om flera fall av jobbtrafficking. Fair Play Bygg har gjort att parterna i Stockholmsområdet fått en tydligare bild av hur omfattande arbetslivskriminaliteten är. Bygghandelskommittionen uppmanar parterna att överväga att inrätta motsvarande verksamheter i andra delar av landet.<sup>19</sup>

Även parterna på byggarbetsmarknaden har krav och kriterier för medlemskap för att stävja oegentligheter. Enligt Byggnads stadgar får en medlem ”inte utföra arbete på andra villkor än de av förbundet godkänt kollektivavtal” och medlem ”som avstår från att göra anspråk på lön eller annan ersättning enligt kollektivavtal, kan inte kräva regionen eller förbundet på sådan ersättning, inte heller kräva att regionen driver frågan mot arbetsgivaren”.<sup>20</sup>

Medlemskriterierna i Byggföretagen<sup>21</sup> måste uppfyllas av de företag som ansöker om medlemskap. Företaget ska bedriva verksamhet i Sverige inom de områden som Byggföretagen tecknar kollektivavtal för. Alla företag i en koncern ska vara medlemmar i Byggföretagen. Utländska företag ska ha fast driftställe och filial i Sverige som är registrerad hos Bolagsverket och redovisar inkomstdeklaration i Sverige.

Företaget ska ha auktoriserad eller godkänd revisor, alternativt auktoriserad redovisningskonsult. Företaget ska vara godkänt för F-skatt i Sverige och vara momsregistrerat. Det ska ha betalat sociala avgifter för minst en heltidsanställning i minst sex månader. Ledande befattningshavare ska ha klanderfri vandel.

Företaget ska ha uppgett korrekta uppgifter om antal anställda och lönesummor samt varje år uppdatera dessa uppgifter. Företaget ska ha

19 [www.fairplaybygg.se](http://www.fairplaybygg.se)

20 Byggnads (2018)

21 Byggföretagen

minst en årsredovisning utan några allvarliga anmärkningar. Företaget och dess företrädare ska genomgå en av Byggföretagen fastställd utbildning.

Därutöver ska medlemmar i Byggföretagen följa samhällsbyggnadssektorns etiska regler, Byggföretagens och Svenskt Näringslivs stadgar, tillämpa Byggföretagens uppförandekod, kollektivavtal, använda IDo6-kort i enlighet med vid var tid gällande regler, delta i ett introduktionssamtal samt agera så att förbundets intressen inte skadas.

Företaget ska skicka in bolagsregistreringsbevis och övriga nödvändiga, riktiga och korrekta, handlingar.

Byggavtalet som tecknades i november 2020 innehåller nya regler om tillträdesrätt för regionala skyddsombud, ett förbättrat huvudentreprenörsansvar och fler verktyg för att komma åt lönedumpning. Byggnads regionala skyddsombud får tillträde till alla arbetsplatser med kollektivavtal. Det blir en snabbare och enklare process för att granska misstänkt kollektivavtalsbrott samt ett utökat ansvar för huvudentreprenören.

Det nya avtalet innehåller också regler som definierar vad som är lön respektive traktamente, allt för att förhindra utländska företag från att kringgå lönevillkoren i avtalen.

Byggnads och Byggföretagen har kommit överens om att tillsätta en åtgärdscommission, som ska vara klar den 30 juni 2022. Åtgärdscommissionen ska ta fram en åtgärdsplan för effektivare och fler kontroller av att lagar och avtal följs. Kommissionen ska utarbeta former för hur kontrollerna ska finansieras. Åtgärdscommissionen ska också formulera krav gentemot politiken och dess beslutsfattare.

## 3.7 Byggbranschen och beskattningen

### 3.7.1 Inledning

Beskattningen av byggverksamhet har varit föremål för debatt. Det har inte minst handlat om efterfrågan på svarta hantverkstjänster, vilket varit ett av skälen för att införa rotavdrag. På senare tid har det handlat mer om ekonomisk brottslighet av en annan dignitet, där ohederliga företag tillskansat sig fördelar genom att undvika att betala skatt.

I det här avsnittet redovisas Skatteverkets uppgifter om inbetalade skatter från sektorn, men också de undersökningar som myndigheten gjort av efterfrågan på svarta tjänster och företagens svartarbete inom byggandet.

### 3.7.2 Inbetalade skatter

Byggindustrin betalar avsevärda summor i skatt. Det är naturligt med tanke på att det är en omfattande verksamhet. Skatteverket har för Bygghandelskommissionen presenterat siffror på hur stora skatteintäkterna är.

Enligt Skatteverket betalade byggsektorn 57,1 miljarder kronor i moms år 2020. Det motsvarar drygt 10 procent av omsättningen.

Lönesumman i byggindustrin uppgick till 140,2 miljarder kronor. De sociala avgifterna på denna lönesumma, med varierande procent-satser beroende på arbetstagarnas ålder, uppgick till 39,2 miljarder kronor (28 procent) och den avdragna skatten uppgick till 39,9 miljarder kronor (28 procent).

Därutöver betalade byggföretagen 10,6 miljarder kronor i F-skatter.

Sammantaget uppgick därmed de preliminärt inbetalade skatterna och sociala avgifterna från byggsektorn till 146,8 miljarder kronor, vilket motsvarar 27 procent av omsättningen, vilket givetvis inte ska förväxlas med förädlingsvärdet.

### 3.7.3 Efterfrågan på svarta tjänster<sup>22</sup>

Andelen hushåll som köper svarta tjänster har minskat. Skatteverket har under de senaste decennierna med hjälp av Demoskop genomfört två undersökningar, åren 2005 respektive 2019, om hushållens efterfrågan på svarta tjänster under det senaste året. Undersökningarna har genomförts utan att det framgick att det är Skatteverket som är beställare.

År 2005 svarade 2 000 personer och 2019 knappt 7 000 personer. Det är ett representativt urval som besvarat frågorna och antalet

22 Skatteverket (2020a)



svarande torde vara tillräckligt för att utgöra ett underlag för kvalificerade bedömningar.

Enligt Skatteverket är resultaten att betrakta som en undre nivå för efterfrågan på svarta tjänster. Skälen till detta kan vara att de som efterfrågar svarta tjänster i större utsträckning än befolkningen kan tillhöra dem som inte svarar på enkäter. Ett annat skäl kan vara att de tillfrågade både känner skuld och rädsla för upptäckt om man erkänner köp av svarta tjänster. Det kan dessutom vara svårt att veta om hela eller delar av tjänsten utfördes svart, särskilt om delar av köpet utfördes av underleverantörer. Det visade sig också vara ett stort partiellt bortfall på frågan om den svarande köpt en svart hantverkstjänst vid den första undersökningen.

Till detta kan läggas till att det är svårt att veta exakt när man köpte en svart tjänst, det aktuella året alternativt året före eller efter.

Resultatet av Skatteverkets undersökningar är att hushållens köp av svarta tjänster, vilket bland annat inkluderar såväl hantverkstjänster som reparation av bilar och hushållstjänster, hade minskat från 11 till 3 miljarder kronor från 2005 till 2019. Andelen hushåll som efterfrågat svarta tjänster hade minskat, från 32 till 13 procent.

Det förefaller vara en dramatisk minskning i efterfrågan på svarta tjänster.

Skatteverket pekar på en rad orsaker till den minskade efterfrågan: införandet av kassaregister och personalliggare har förändrat möjligheterna till svarta tjänster i vissa branscher, skattereduktioner för rot och rut har förändrat relativpriset mellan vita och svarta tjänster och sänkningen av marginalskatterna kan också ha gjort svarta tjänster mindre attraktiva. Även i branscher där det inte skett några sådana förändringar har efterfrågan på svarta tjänster minskat kraftigt. Det gäller till exempel reparationer av bilar och båtar.

De medvetna köpen av svarta tjänster har minskat mest bland hantverkstjänster för hus och hem.

År 2005 hade 14 procent av hushållen köpt svarta hantverkstjänster, medan motsvarande andel år 2019 var 4 procent. Även om andelen hushåll som köpt hantverkstjänster minskat kraftigt, så var köp av hantverkstjänster den vanligaste svarta tjänsten både 2005 och 2019.

De som köpt svarta hantverkstjänster år 2019 hade i genomsnitt köpt för 6 470 kronor.

Sammanlagt beräknades hushållens köp av svarta tjänster ha minskat med drygt 8 miljarder kronor mellan 2005 och 2019. Efterfrågan på svarta tjänster minskade i alla branscher. Skatteverket har inte redovisat någon beräkning av hur stor del av minskningen som gällde de olika tjänsterna.

Det finns drygt 5 miljoner hushåll i Sverige. Enligt undersökningen var det 10 procentenheter färre hushåll som efterfrågade svarta hantverkstjänster. Det innebär att en halv miljon färre hushåll efterfrågade svarta hantverkstjänster.

Med det genomsnittliga inköpet av svarta hantverkstjänster (6 470 kronor) innebär det att minskningen av svarta hantverkstjänster uppgick till 3,2 miljarder kronor, dvs. närmare 40 procent av den totala minskningen. En sådan beräkning för alla kategorier leder till en underskattning varför det sannolikt skett en minskad efterfrågan på svarta hantverkstjänster på åtminstone 4 miljarder kronor.

Den minskningen kan sannolikt till stor del tillskrivas införandet av rotavdraget, men det finns alltså även en allmän minskning av efterfrågan på svarta tjänster. Rotavdraget kostade år 2021 preliminärt 10,8 miljarder kronor. Sista året som subventionsgraden var 50 procent, år 2015, uppgick kostnaden till 19,8 miljarder kronor.

### 3.7.4 Företagens svartarbete<sup>23</sup>

Av naturliga skäl är det inte möjligt att svara exakt på frågan hur omfattande företagets svartarbete är. Det ligger i sakens natur att undandragna skatter inte alltid upptäcks. Skatteverket har emellertid med jämna mellanrum gjort bedömningar av undandragna skatter på grundval av genomförda skatterevisioner gentemot företag.

Under 2000-talet har två sammanställningar redovisats i en rapport från Skatteverket.

Skatteverket pekar på olika sätt att undandra sig skatt, till exempel genom att inte ta upp omsättning i företaget som inkomst, att betala

23 Skatteverket (2020b)

privata kostnader med företagets medel och genom svartarbete, det vill säga inkomster av arbete som rätteligen skulle ha beskattats som förvärvsinkomst.

Omfattningen av svartarbete har varit omdiskuterat under flera decennier, inte minst i samband med att Sverige hade ett av de högsta skattetrycken i världen och inte minst höga marginalsatser.

Skatteverkets två undersökningar av svartarbetet innehåller sammanställningar av revisioner som genomförts under ett antal år. Den första publicerades 2006 och avsåg resultatet av revisioner för inkomståren 1995 till 2003. Den senaste publicerades 2020 och byggde på resultat av revisioner för inkomståren 2010 till 2016, i vilken dessutom jämförelser gjordes med den förra rapporten. Enligt den senare rapporten uppgick svartarbetet i näringslivet till 91 miljarder kronor, omkring 2,3 procent av BNP och 6 procent av de deklarerade inkomsterna.

Enligt Skatteverket är det vid revisioner i allmänhet möjligt att upptäcka när privata kostnader för ägare eller anställda tagits upp som kostnader i näringsverksamheten i stället för att betalas av den enskilde och utgör troligtvis merparten av de fel som Skatteverket upptäcker vid sina revisioner. Andra oredovisade inkomster, exempelvis ersättningar som betalas kontant utan fakturaunderlag, är svårare att hitta vid revisionerna.

Rapporten visar att svartarbetet i byggindustrin tillhör de mest omfattande och har ökat med 11,6 miljarder kronor mellan undersökningarna och dess andel av näringslivets svarta inkomster har fördubblats, från 9 till 20 procent. Totalt uppgick svartarbetet i byggindustrin till 17,6 miljarder kronor.

Slutsatsen är alltså att svartarbetet i byggsektorn ökat markant och att det utgör en allt större andel av de totala svarta inkomsterna.

Svart inkomst som andel av deklarerad inkomst uppgick enligt rapporten inom byggindustrin till cirka 17 procent, jämfört med 12 procent i undersökningen som publicerades 2006.

Skatteverket har även visat att branscher som infört personalligare haft en betydligt gynnsammare utveckling än branscher där sådana saknats, till exempel inom restaurangbranschen. Motsvarande system med

personalliggare infördes betydligt senare i byggbranschen, i januari år 2016, och rottjänster omfattas inte av kraven på personalliggare. Det har alltså haft mindre genomslag i den här undersökningen än exempelvis för restaurangbranschen.

Det anmärkningsvärda är att byggindustrin mer än fördubblat sina deklarerade inkomster. Likväl har andelen svarta inkomster ökat från 12 till 17 procent av den deklarerade inkomsten.

Ökad verksamhet och stigande svarta inkomster leder alltså till en näst intill tredubbling av byggindustrins svarta inkomster i kronor räknat.

Skatteverket har i sin rapport ägnat särskild uppmärksamhet åt omfattningen av svartarbete i aktiebolag med en omsättning på mellan 1 och 5 miljoner kronor. Deras andel av de svarta inkomsterna har ökat avsevärt, medan motsvarande minskning har skett för inkomster från enskilda näringsidkare och ägare av handelsbolag. Enskilda näringsidkares och ägare av handelsbolags bidrag till de svarta inkomsterna har minskat från 52 till 13 procent mellan de båda rapporttillfällena. På motsvarande sätt har aktiebolag med en omsättning mellan 1 och 5 miljoner kronor ökat från 11 till 43 procent av de svarta inkomsterna.

Även om det har sina risker att dra slutsatser utifrån denna forskjutning, finns det några troliga förklaringar; revisionsplikten för små aktiebolag har slopats och kapitalkravet i aktiebolag har sänkts. Sammantaget innebär det att verksamheter som tidigare bedrevs av enskilda näringsidkare numera utövas som aktiebolag. För byggindustrins del kan, enligt Skatteverket, en förklaring vara att enskilda näringsidkare i större utsträckning påverkats av införandet av rotavdraget.

### **3.7.5 Slutsatser beträffande beskattningen av byggindustrin**

Undersökningarna visar att företagens svartarbete ökat mycket kraftigt under de senaste femton åren, samtidigt som hushållens efterfrågan på svarta tjänster minskat avsevärt.

Byggmarknadscommissionen kan med detta som grundval göra vissa bedömningar och dra några slutsatser.

Införandet av rotavdraget har av allt att döma gjort att hushållen i allt mindre utsträckning efterfrågat svarta tjänster. Avdraget har bidragit

till att svarta tjänster blivit vita. Det kan konstateras att detta bidragit till en minskad efterfrågan på svarta tjänster motsvarande åtminstone 4 miljarder kronor.

Samtidigt har rotavdraget under perioden 2010–2015 uppgått till mellan 13 och 20 miljarder kronor. Därefter har avdraget, efter minskningen från 50 till 30 procent av ”arbetskostnaden”, uppgått till i genomsnitt 10 miljarder kronor. Utifrån dessa beräkningar överstiger kostnaden för statskassan alltså med råge minskad efterfrågan på svarta tjänster.

Dessutom kan alltså konstateras att företagens undanhållande av skatter, det vill säga svartarbete, ökat dramatiskt. Det sammanfaller i stor utsträckning med ett ökat inflöde av utländska företag, inte minst från östra Europa. Att de företagen inte är villiga att redovisa korrekta löner, skatter och verksamhet har framgått av Bygghandelskommissionens egna undersökningar. I vilken utsträckning de utländska företagen ingår i Skatteverkets revisioner framgår inte. Om fler utländska företag skulle ingå bland de reviderade företagen är det sannolikt att resultatet skulle visa att problemen med svartarbete egentligen är ännu större.

I vilka delbranscher som det växande svartarbetet utförs finns det inga uppgifter om. Det går givetvis att spekulera i detta. En viktig förändring som skett under perioden är den växande användandet av underentreprenörer i ett stort antal led under huvudentreprenören. Här har lagstiftningen lagt ett ökat ansvar på huvudentreprenören vilket möjligen kan få betydelse för resultatet i kommande undersökningar.

Av den expertpanel som Bygghandelskommissionen tillfrågat är det några delområden som är framträdande; det är rivning, ställningsbyggande och rot. Gemensamt för dessa områden är att kraven på specialkompetenser ofta är liten, att de har en mer tillfällig karaktär än större byggnadsverksamheter och att de i många fall inte kräver omfattande kapitalinsatser.

Kontrollmöjligheterna vid rot är också begränsade. Arbetet utförs i privata bostäder, det behöver inte redovisas vilka personer som genomfört arbetet och i många fall saknas kontroll av vilka som befinner sig på arbetsplatsen.

Det är således inte någon riskfylld spekulation att påstå att utländska företag och verksamheter där kontrollmöjligheterna i dagsläget är

begränsade står för en betydande del av den ökning av svartarbetet som byggindustrin uppvisar, i den mån de ingår i Skatteverkets revisioner.

Slutligen finns det anledning för Bygghandelskommissionen att stödja Skatteverkets ansträngningar att regelbundet genomföra undersökningar av efterfrågan på svarta tjänster och svarta inkomster, samt att förfina undersökningarnas genomförande för att ytterligare förbättra kvaliteten på resultaten.

### 3.8 Samarbeten mellan företag i syfte att motverka arbetslivskriminalitet

**Bygghandelskommissionen bedömer** att det enligt gällande rätt finns ett utrymme att utbyta information mellan företag när syftet är att motverka arbetslivskriminalitet i bygg- och anläggningsentreprenader. Det bör dock klargöras närmare var gränserna går. Vid behov bör det införas ett undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten i 2 kap. 1 § konkurrenslagen så att nödvändig samverkan möjliggörs.

#### 3.8.1 Inledning

Inom ramen för Bygghandelskommissionens arbete har det framkommit att företag som brukar vara huvudentreprenör i större byggentreprenader i Sverige ser ett behov av informationsutbyte med andra företag för att undvika oseriösa och rentav kriminella företag i entreprenadkedjorna. Frågetecken om gränserna i konkurrenslagstiftningens förbud mot kartellbildning har hittills enligt uppgift i princip hindrat att önskvärda diskussioner och gemensamma initiativ kommit till stånd.

Osäkerheten i denna fråga bör ses mot bakgrund av att bara det faktum att Konkurrensverket inleder ett ärende mot ett företag utifrån konkurrenslagstiftningen kan vara skadligt för varumärket. Än värre är det självfallet om det ytterst vid en domstolsprövning visar sig att ett samarbete mellan företag bedöms ha varit otillåtet enligt lagstift-

ningen. I sådana fall kan det utöver skadan för varumärket också bli fråga om att betala stora summor i form av konkurrensskadeavgifter.

### 3.8.2 Konkurrenslagen och EU:s konkurrensregler

Konkurrenslagen<sup>24</sup> syftar till att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Lagen innehåller bland annat ett förbud mot vissa konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag. Sådana samarbeten brukar ibland kallas karteller.

Parallellt med konkurrenslagen gäller EU-rättens konkurrensregler. I artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt finns ett motsvarande förbud mot samarbeten och avtal mellan företag som hindrar, begränsar eller snedvrider konkurrensen i den gränsöverskridande handeln.

EU-rättens konkurrensregler aktualiseras alltså bara direkt när ett avtal eller annat samarbete mellan företag påverkar handeln mellan Sverige och ett eller flera andra EU-länder. Det saknar dock i princip betydelse enligt vilken reglering frågan prövas.

Den svenska lagen är nämligen utformad med de EU-rättsliga reglerna som förebild. Det innebär att tolkningen av de EU-rättsliga bestämmelserna, bland annat genom EU-domstolens praxis, har betydelse för den svenska lagens tillämpning även i fall där det inte finns någon gränsöverskridande aspekt.

Det är Konkurrensverket som har till uppgift att utreda misstänkta överträdelser av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete både enligt den svenska konkurrenslagen och EU-rätten. Konkurrensverket får besluta att ett företag som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet ska betala en särskild avgift till staten, i lagen kallad konkurrensskadeavgift.

Behörig domstol för att pröva mål om bland annat överträdelser av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten är Patent- och marknadsdomstolen.

24 2008:579

### 3.8.3 Informationsutbyte enligt gällande rätt

Konkurrenslagen förbjuder sådana avtal mellan företag som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt, om det inte i lagen särskilt anges att avtalet är tillåtet.<sup>25</sup> Detta gäller särskilt sådana avtal som innebär att

1. inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,
2. produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,
3. marknader eller inköpskällor delas upp,
4. olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller
5. det ställs som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Det är svårt att säkert säga i vilken utsträckning exempelvis ett utbyte av erfarenheter av underentreprenörer i respektive företags entreprenadkedjor omfattas av konkurrenslagens förbud. Någon praxis från Patent- och marknadsdomstolen eller uttalanden från Konkurrensverket som skulle kunna bringa klarhet i frågan har Byggmärknadscommissionen inte kunnat finna.

Om företagen diskuterar frågorna i syfte att nå någon slags gemensam hållning eller samförstånd kring det lämpliga i att anlita ett visst företag som underentreprenör kan man möjligen förstå om Konkurrensverket kan fatta mistankar. Det bör särskilt gälla om de företag som deltagit i diskussionen därefter mer eller mindre automatiskt väljer bort de företag som har diskuterats, eftersom detta skulle kunna ses som att företagen har enats om att vissa företag inte ska anlitas.

<sup>25</sup> 2 kap. 1 § konkurrenslagen



Men om syftet med en diskussion mellan företagen är att utbyta erfarenheter för att motverka oegentligheter och kriminalitet i entreprenörskedjorna bör läget rimligen vara ett annat. Företagen agerar i sådana fall inte primärt i egenskap av konkurrenter till varandra. Det handlar inte om att diskutera produktionsfrågor eller affärsvillkor i egentlig mening.

Syftet med utbytet av information och erfarenheter är att det ska gå rätt till i entreprenadkedjorna, exempelvis genom att undvika företag som inte betalar avtalsenliga löner eller som inte sköter sina skyldigheter mot det allmänna.

Informationsutbytet skulle med andra ord vara betydelsefullt för att åstadkomma en sund konkurrens inom bygg- och anläggningsbranschen. Det vore anmärkningsvärt om konkurrenslagstiftningen skulle hindra den typen av diskussioner och utbyten av erfarenheter mellan företag.

Utrymmet för informationsutbyte mellan företag i bygg- och anläggningsbranschen är rimligen särskilt stort när informationen är relevant för företagens lagenliga entreprenörsansvar. Det handlar om ansvaret för att entreprenörer längre ned i kedjan inte anställer illegal arbetskraft samt att arbetstagare hos underentreprenörer får ut avtalad lön.

Gemensamt för den här lagstiftningen är att det ska ge företag en drivkraft att vara noga inför anlitandet av underentreprenörer. Syftet är att bli av med oseriösa aktörer som snedvrider konkurrensen inom bygg- och anläggningssektorn. Företagen kan sägas ha fått ett kontrollansvar av lagstiftaren, ett ansvar som dessutom kan härledas till EU-rätten.

Enligt Bygghandelskommissionens uppfattning går det i själva verket att ifrågasätta om konkurrenslagens förbud ens ska tillämpas på "samarbeten" mellan företag när det handlar om omständigheter som har betydelse för det lagreglerade entreprenörsansvaret.

Av förarbetena till konkurrenslagstiftningen framgår nämligen att konkurrenslagen inte alls ska tillämpas när lagstiftaren i lag har gett uttryck för att ett annat intresse väger tyngre än de intressen som konkurrenslagen ska skydda. Konkurrensbegränsande avtal eller avtalsvillkor som är en avsedd effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna kan inte angripas med stöd av konkurrenslagen.<sup>26</sup>

26 Prop. 1992/93:56, s. 67

Det lagreglerade entreprenörsansvaret i bygg- och anläggningsbranschen bör ses som ett uttryck för hur viktigt lagstiftaren ser på frågan om ordning och reda i entreprenadkedjorna. Det bör åtminstone kunna argumenteras för att konkurrenslagstiftningen därför inte utgör hinder mot samarbeten mellan företag som bara syftar till att det lagreglerade ansvaret fullgörs som det är tänkt.

### 3.8.4 Var gränserna går bör klargöras

Byggmarknadskommisionens uppfattning är sammanfattningsvis att det i dag sannolikt finns ett utrymme för företag att diskutera och samverka kring frågor som enbart syftar till att komma till rätta med arbetslivskriminalitet i entreprenadkedjorna.

Det bör särskilt gälla i de fall där det genom lagstiftningen om entreprenörsansvar ligger ett ansvar på företagen att kontrollera att potentiella underentreprenörer inte brukar anställa illegal arbetskraft och kan förväntas betala avtalade löner.

Det osäkra rättsläget innebär dock i sig att företag som skulle behöva utbyta information för att undvika arbetslivskriminalitet i entreprenadkedjorna avstår från att samverka hellre än att riskera kostsamma sanktioner och att varumärket drabbas.

Samverkan och informationsutbyte mellan företag inom bygg- och anläggningsbranschen kan vara en mycket viktig del i att komma åt byggföretag som missköter sig och på ett otillbörligt sätt konkurrerar med företag som gör rätt för sig.

Mot den bakgrunden anser Byggmarknadskommisionen att det bör klargöras var gränserna går enligt nuvarande lagstiftning. Vid behov bör det i konkurrenslagen – i den mån det är möjligt enligt EU-rätten – införas ett tydligt undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten när syftet är att komma till rätta med arbetslivskriminalitet i bygg- och anläggningsbranschen.



tillämpar rimliga arbets- och anställningsvillkor. Avtalen kan skapa en grund för insyn i verksamheten som möjliggör kontroll och granskning.

Men det kan finnas både praktiska och principiella problem när företag tar på sig att bedöma om andra företag följer gällande lagar och ingånga kollektivavtal. En byggherre eller huvudentreprenör kan genomföra kontroller och granskningar, men har inte samma rättsliga befogenheter att agera mot lagbrott om myndigheter har. I slutändan är det bara genom en rättslig process initierad av myndigheter som till exempel skattebrott kan beivras.

Uppdragsgivarnas kontroll har alltså vissa begränsningar, även om avtalsvillkoren utformas så att entreprenadföretag inför sina uppdragsgivare behöver visa att de följer alla krav i avtal och lag. Sanktionerna för brott mot exempelvis ett entreprenadavtal är uteslutande civilrättsliga, det vill säga det handlar om sanktioner för brott mot exempelvis entreprenadavtalet i sig.

Kontroll och granskning av byggprojekt från perspektivet att motverka arbetslivskriminalitet är alltså ett delvis nytt koncept. Det förutsätter att det finns avtalsvillkor som reglerar dessa förhållanden. Redan de standardavtal som idag används för entreprenader ger byggherrar omfattande möjligheter till insyn över huvudentreprenör och företag i entreprenörskedjor. För att avtalen ska få eftersträvad effekt måste de dock vara utformade så att de innebär sanktioner som verkar tillräckligt avskräckande mot överträdelser.

### 3.9.2 ID06-systemet

ID06 är ett frivilligt system som tillkommit på initiativ av byggbranschens olika organisationer och som används på i stort sett alla större svenska byggarbetsplatser. Systemet är baserat på avtal mellan en uppdragsgivare och en eller flera uppdragstagare. Avtalet innebär bland annat att alla på byggarbetsplatsen är skyldiga att bära ID06-kort synligt, samt att kunna visa giltig legitimation.

För byggsektorn gäller normalt ett lagkrav på elektronisk personliggare.<sup>27</sup> De allra flesta byggarbetsplatser som omfattas av kravet på

27 39 kap. 11 a-c §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) samt kapitel 4

personalliggare uppfyller detta genom ID06-systemet. I personalliggaren ska dagligen föras in uppgift om vilka som arbetar på arbetsplatsen och vilket företag som är arbetsgivare. I ID06-systemet finns det i dag cirka 620 000 aktiva ID06-kort. Totalt är cirka 80 000 företag anslutna till ID06.

Information om företag i ID06-systemet sammanställs till så kallade bolagsdeklarationer som visar vissa grundläggande uppgifter om företagen, såsom huruvida de är registrerade för F-skatt, moms och arbetsgivaravgifter liksom om de har betalningsanmärkningar.

ID06-systemet är en del av nyckeln till att utforma en effektiv kontroll och granskning av arbetsplatserna. De ID06-kort som ska bäras av arbetstagarna ger en bild i realtid av vilka företag och individer som är aktiva på en arbetsplats. Framåt slutet av 2010-talet växte dock uppfattningen fram att ID06-systemet inte fungerade tillfredställande. Antalet giltiga kort vid varje givet tillfälle framstod som orimligt högt och många identiteter var oklara.

Det senaste året har därför en omfattande uppgradering av systemet genomförts. Det innebär att alla kort har bytts ut. Det har införts nya krav på styrkt identitet och personer som inte är EU-medborgare måste kunna uppvisa uppehålls- och arbetstillstånd. Det måste också finnas ett strikt samband mellan arbetsgivare och arbetstagare, så att varje företag i en entreprenadkedja blir synligt i ID06-systemet.

Vid årsskiftet höjdes säkerheten i systemet ytterligare genom att en äldre form av elektronisk verifiering av korten stängdes ned. De nu godkända kortläsarna kommer att upptäcka förfalskade kort. Men det finns fortfarande risker med såväl lånade kort som att ”hyrda identiteter” används för att registrera kort. I dessa fall kan alltså ett kort vara registrerat på en annan person än den som i praktiken använder det.

Det har diskuterats om problemen kan lösas genom att använda biometriska data för att kontrollera individernas identitet. Tekniskt sett bedömer företrädare för ID06 att detta inte skulle vara särskilt svårt att genomföra. Det finns väl fungerande system för biometrisk avläsning tillgängliga att köpa. Däremot är användning av biometriska data ett från integritetsskyddssynpunkt juridiskt sett komplicerat område.

ID06 kommer under 2022 att börja använda algoritmer och biometrisk information för registervård, i syfte att identifiera fall när samma bild eller individ nyttjats för att få flera kort utfärdade. Vad beträffar användning av biometriska data vid inpassering arbetar ID06 med att ta fram ett koncept som ska vara juridiskt hållbart att använda som branschstandard.

För att ID06-systemet ska bli ett ännu effektivare verktyg för byggherrar och huvudentreprenörer, och även underlätta myndigheternas kontrollarbete så krävs att det innehåller aktuell information om de entreprenörer och arbetstagare som finns på en arbetsplats. Informationen behöver uppdateras löpande. I dag kan det vara svårt för ID06 att få information från myndigheter även när sekretesshinder inte föreligger. Företrädare för ID06 har inom ramen för Bygghandelskommissionens arbete framfört önskemål om att uppgifter som är offentliga hos olika myndigheter ska vara löpande tillgängliga för ID06 genom dataöverföring. Det anges vara en förutsättning för att effektivt kunna hantera kontroller av 1000-tals kort varje vecka.

Den information som efterfrågas gäller exempelvis

- om ett företag har F-skatt och när Skatteverket beslutar att upphäva beslut om F-skatt.
- överföring av uppgifter från Arbetsmiljöverkets utstationeringsregister.
- uppgifter från Migrationsverket om uppehålls- och arbetstillstånd.
- uppgifter från Migrationsverket om beslut om så kallat AT-UND och om när AT-UND upphör.
- uppgifter om folkbokföring.
- uppgifter om A1-intyg från Försäkringskassan.

För att ID06-systemet ska vara effektivt för kontroll av bolag och dess anställda så menar företrädare för ID06 att det behöver kunna kontrolleras att uppgifter som lämnas av bolag och dess anställda är korrekta även när dessa uppgifter är sekretessbelagda hos statliga myndigheter.

Det gäller till exempel

- kontroll gentemot Skatteverket beträffande arbetsgivardeklarationer (organisationsnummer och antal anställda på företaget, månadsvis),
- kontroll gentemot Skatteverket att en individs uppgivna samordningsnummer är korrekt,
- kontroll gentemot Skatteverket av angivet arbetsgivarsamband för individer,
- uppgifter från Skatteverket om utländska bolag,
- identitet och ändring av identitetsuppgifter för asylsökande med AT-UND från Migrationsverket.

Regeringen har tillsatt en utredning för att se över sekreteshinder för utbyte av information mellan myndigheter. Byggmärknadscommissionen noterar dock att utredningen inte har i uppdrag att se på myndigheternas informationsutbyte med privaträttsliga organ som exempelvis ID06.

### 3.9.3 Bankinitiativet för en hållbar byggbransch

Banker svarar vid sidan av några få andra kreditgivare för kreditgivning till praktiskt taget all nybyggnad och alla större renoveringsprojekt under byggtiden. Därmed får de krav som ställs vid kreditgivningen ett i det närmaste totalt genomslag.

Initiativet Hållbar byggbransch inleddes 2019, då bygg- och fastighetsbranschen uppvalde företrädare för banker med en avsiktsförklaring som innehöll ett antal krav som skulle kunna ställas i kreditgivningsprocessen. Syftet var att öka byggherrars och huvudentreprenörers möjlighet till kontroll av att samtliga företag i ett byggprojekt lever upp till lagstadgade krav. Genom den genomgripande förändring av ID06-systemet som samtidigt genomfördes skulle det finnas förutsättningar för att på ett bättre sätt överblicka alla leverantörsled inom ett byggprojekt.

Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SBAB, SEB, Sparbankerna och Swedbank valde att gå vidare i en beslutsprocess som pågick under

2020 och omfattade bland annat överväganden utifrån konkurrensrätten, GDPR och praktisk genomförbarhet.

Arbetet resulterade i gemensamma riktlinjer som bankerna ska beakta i sin kreditgivning till nyproduktion och renovering. Riktlinjerna antogs i november 2020 och innefattar krav på

- digital kontroll och uppföljning,
- obligatorisk föransmälan,
- skötsel av skatter och avgifter,
- fysiska arbetsplatskontroller.

Arbetet inom bankerna fortgår och det har från byggbranschen uttryckts önskemål om att riktlinjerna skulle kunna omformas till gemensamma villkor när det gäller kraven på kontroll. Med gemensamma villkor följer att bankernas krav blir likalydande och att kontrollen därmed kan utföras utifrån samma grund oavsett kreditgivare.

För att kunna uppfylla de krav som bankerna ställer måste byggherrar ställa krav på huvudentreprenörer och dessa måste i sin tur kontrollera alla underentreprenörer i samtliga led. Det innebär att det kommer att växa fram en bättre utvecklad kontrollstruktur. ID06-systemet och dess system med bolagsdeklarationer kan förväntas användas överallt. Endast entreprenörer med auktoriserad eller godkänd revisor eller registrerat revisionsbolag kan arbeta på dessa byggprojekt. Byggherren ska genomföra fysiska kontroller på arbetsplatsen.

När bankerna nu börjar ställa krav på näst intill alla byggherrar kan detta få väldigt stor betydelse. Det betyder att alla företag som agerar som huvudentreprenörer i realiteten måste utforma kontroll- och granskningssystem för att ta fram de uppgifter som byggherrar i egenkap av låntagare kommer att behöva redovisa för bankerna. Tidigare har denna form av kontroller gjorts på initiativ av enstaka byggherrar och huvudentreprenörer. Nu kommer det att etableras en miniminivå för kontroller för en mycket stor del av byggmarknaden.

För att ytterligare påskynda den processen menar Byggmarknads-kommissionen att även andra finansiärer än bankerna bör tillämpa riktlinjerna.



För att öka benägenheten att följa avtal krävs effektiva kontroller. Det avgörande blir vilken information beträffande genomförda kontroller som bankerna kommer att begära.

Samtidigt är det givet att kreditgivare inte kan samla in stora mängder data från många olika projekt. Fastighets- och byggsektorn måste utveckla nya verktyg för att kunna redovisa kontrollinsatser för byggherrar och vidare till kreditgivare. Bankinitiativet kan leda till en branschstandard beträffande kontroller av byggprojekt med avseende på arbetslivskriminalitet.

Kraven handlar primärt om att alla aktörer i byggprojekt ska följa gällande lagar och regler. Däremot omfattar de nuvarande riktlinjerna inte några krav beträffande arbetsvillkor för arbetskraften vid dessa byggprojekt. Problemen med att ställa sådana krav liknar de som finns när gäller krav på arbetsvillkor vid offentlig upphandling av större byggprojekt, vilket utvecklas i kapitel 7. Om det går att utveckla användbara avtalsmallar för kontraktvillkor beträffande lön, arbetstid och semester bör oskäligen anställningsvillkor kunna motverkas vid offentlig upphandling. Erfarenheterna av det arbetet bör kunna vara tillämpliga även för privata byggprojekt.

### 3.9.4 Rättvist byggande

Rättvist byggande är benämningen på en metod som har utvecklats av upphandlingsverksamheten vid Stockholms hem, i syfte att arbeta proaktivt och strukturerat för att motverka ekonomisk brottslighet, svartarbete och oegentligheter på byggarbetsplatser.

Stockholms hem är ett av Stockholms allmännyttiga bostadsbolag med 28 000 lägenheter. Bolaget konstaterade 2017 att det förekom oegentligheter vid dess byggprojekt, samt att myndigheternas kontroller inte var tillräckliga.

Enligt de standardavtal som används vid entreprenader ska insats och byten av underentreprenörer genom huvudentreprenörens försorg anmälas till byggherren. Men det hade utvecklats en praxis som gjorde att dessa anmälningar ofta uteblev. Detta ledde till att Stockholms hem introducerade fysiska arbetsplatskontroller. Dessa kontroller

visade att det inte var ovanligt att underentreprenörer tagit in egna underentreprenörer som inte var anmälda till huvudentreprenören och därmed inte heller till Stockholms hem som byggherre.

Initiativet Rättvist byggande har vunnit uppskattning hos såväl den politiska ledningen som oppositionen i Stockholm stad och används nu i samverkan med de andra stora byggherrarna bland Stockholms stads bolag. De kommunala bolag som arbetar med Rättvist byggande har alltid som avtalsvillkor att ID06 ska användas på arbetsplatsen. Då har bolaget som byggherre rätt att kontrollera ID06-korten. Arbetsplatskontroller utförs av ett säkerhetsföretag som de samverkande bostadsbolagen gemensamt har upphandlat. Säkerhetsbolagets personal agerar utifrån en fullmakt från byggherren.

För bolagen som använder Rättvist Byggande är det viktigt att reglerna om att all personal ska bära ID06-kort följs och att alla företag som har arbetstagare på arbetsplatsen är korrekt anmälda till huvudentreprenör och byggherre. Arbetsplatskontrollerna syftar till att göra det svårare att använda ”osynlig” arbetskraft. Inom ramen för Rättvist byggande utförs inte kontroller av om företag betalar ut löner som är förenliga med kollektivavtal.

## 4 Hushållens köp av byggtjänster

*I det här kapitlet redogörs för Byggmarknadskommisionens överväganden kopplade till rotavdraget. I kapitlet föreslås att ett system med personalliggare ska gälla i byggverksamhet som omfattas av rotavdrag. Systemet ska anpassas till de särskilda förutsättningar som gäller när arbetet utförs i någons hushåll och en privatperson är beställare av tjänsten.*

*I kapitlet föreslås också att utförare som begär utbetalning från Skatteverket inom ramen för rotsystemet ska lämna uppgift om vem eller vilka som har utfört det arbete som ligger till grund för avdraget. Vidare föreslås att subventionsnivån och taket för rotavdraget på sikt ska vara samma för rot- och rutavdraget.*

### 4.1 Inledning

Enligt uppdragsbeskrivningen ska Byggmarknadskommisionen kartlägga, bedöma och redogöra för omfattningen av fusk inom byggservice-sektorn med privata hushåll som beställare. Det handlar alltså om situationer där beställaren av en byggtjänst typiskt sett har rätt till skatte-reduktion i form av rotavdrag. Så är fallet när en privatperson anlitar ett byggföretag för reparation, ombyggnad eller tillbyggnad av en bostad.

Det får anses ligga i uppdraget att också – om det bedöms vara lämpligt – lämna förslag för att komma till rätta med eventuella problem

med dagens reglering utifrån hur den kan påverka förekomsten av svartarbete, illegal arbetskraft och otillbörlig konkurrens inom rotsektorn.

## 4.2 Om rotavdraget<sup>28</sup>

Rotavdrag sker i form av en skattereduktion, det vill säga genom att ett visst belopp dras av från den slutliga skatten för ett visst beskattningsår. Avdrag lämnas bland annat för kostnader som ägaren har haft för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av småhus, ägarlägenheter och bostadsrätter.

Skattesubventionen är riktad mot utförarens kostnader för arbete. Regleringen är utformad på så sätt att det fakturerade beloppet efter avdrag för material, utrustning och kostnader för resor ligger till grund för avdraget.

Rotavdrag medges med 30 procent av det avdragsgilla fakturerade beloppet. För varje person och beskattningsår får avdrag göras med högst 50 000 kr. Taket för avdrag är samordnat med rutavdraget, alltså den motsvarande skattereduktion som får göras för vissa hushållsnära tjänster. Sedan den 1 januari 2021 medges dock avdrag för ytterligare 25 000 kronor per beskattningsår för tjänster inom rutsystemet.

Vid rotavdrag tillämpas normalt den så kallade fakturamodellen. Den innebär att utföraren gör ett prisavdrag motsvarande rotavdraget redan när kunden faktureras. Utföraren ansöker därefter hos Skatteverket om utbetalning motsvarande det belopp som har dragits av från fakturan.

Fakturamodellen innebär att kunden inte behöver ligga ute med pengar tills Skatteverket har fattat beslut om slutlig skatt. Avdraget sker alltså i förskott genom att Skatteverket till utföraren betalar ut mellanskillnaden mellan det faktiska priset för byggtjänsten och det fakturerade beloppet.

Enligt fakturamodellen betalar Skatteverket snabbt ut pengar till utföraren baserat på det underlag och de uppgifter som utföraren

har lämnat in. Om det uppmärksammas att en utbetalning till utföraren har skett felaktigt ska Skatteverket omedelbart fatta beslut om återbetalning av det felaktigt utbetalda beloppet. Det kan exempelvis handla om att Skatteverket har sett felaktigheter i det inlämnade underlaget. Ett exempel på det kan vara att det fakturerade vid en kontroll visar sig inte ha varit avdragsgillt inom ramen för rotsystemet.

## 4.3 Kriminalitet och otillbörlig konkurrens i rotsektorn

### 4.3.1 Svårt att bedöma förekomsten

Konkurrensen fungerar inte i branscher eller delar av branscher där svarta tjänster är vanliga. Hederliga företag som betalar lagenlig skatt riskerar att konkurreras ut av företag som inte följer gällande regelverk och därför kan erbjuda sina tjänster billigare.

Att en tjänst utförs svart innebär här att utföraren inte redovisar moms eller betalar skatt i verksamheten. Frågan om utföraren bedriver verksamheten svart eller vitt bör i det här sammanhanget skiljas från frågan om utföraren använder sig av svart arbetskraft när tjänsten utförs. I praktiken kan man dock sannolikt utgå från att företag som utför en byggtjänst svart också använder sig av svart arbetskraft och av arbetstagare som kanske till och med vistas i Sverige olagligt eller saknar arbetstillstånd.

Det är svårt att kartlägga omfattningen både av svarta tjänster och förekomsten av svart och illegal arbetskraft i rotsektorn. Arbete i hushållen sker relativt dolt och ofta utan insyn från myndigheter och fackliga organisationer.

Någon forskning som entydigt visar på rotavdragets effekter på förekomsten av svarta tjänster, svartarbete och illegal arbetskraft i den hushållsnära delen av byggsektorn har Byggmarknadskommissionen inte kunnat finna. De studier som har genomförts har främst fokuserat på avdragets närings- och arbetsmarknadspolitiska effekter.

I två rapporter från 2011 respektive 2020 konstaterar dock Skatteverket att hushållens efterfrågan på svarta tjänster vid rotarbete ver-

kar ha minskat.<sup>29</sup> Som en av flera tänkbara faktorer som skulle kunna förklara hushållens ändrade beteende anges att rotavdraget har inneburit mindre skillnader i pris mellan svarta och vita tjänster, för en utförligare diskussion se kapitel 3.7.

Enligt en rapport från Företagarna och byggbranschen i samverkan från 2011 hade 90 procent av 2 447 företag i byggbranschen på en webenkät svarat att rotavdraget bidrar till en minskning av svartarbete i branschen.<sup>30</sup> Enligt rapporten hade införandet av avdraget kraftigt minskat efterfrågan hos privata kunder om att få arbetet utfört utan kvitto.

#### 4.3.2 Bedrägerier med rotavdraget förekommer

Med bedrägerier med rotavdraget menas här framför allt att rotavdrag medges utifrån felaktiga underlag, exempelvis en faktura som avser annat arbete än det som i själva verket har utförts. Eller en faktura för arbete som över huvud taget inte har utförts. Det handlar alltså om att utföraren felaktigt får en utbetalning från Skatteverket och ibland att kunden får ett rotavdrag som hen egentligen inte har haft rätt till.

Delvis är det den så kallade fakturamodellen som kan ge incitament till den här typen av bedrägerier. Utbetalning enligt den modellen sker innan någon prövning av det inlämnade underlaget och rätten till avdrag har skett.

Det går inte att med någon säkerhet beskriva hur vanliga bedrägerier med avdragen är. Men det står klart att de förekommer och att de åtminstone inte är ovanliga. Skatteverket har gjort vissa uppskattningar utifrån stickprovskontroller där felaktigheter i underlagen har upptäckts i flera fall. Det förekommer också uppgifter i media om företag som erbjuder sig att upprätta felaktiga fakturor i syfte att kunden ska kunna få rotavdrag. Det finns exempel på mål i domstol där åtal har väckts mot personer som har lurat till sig utbetalningar från Skatteverket utifrån påhittade fakturor.

29 Skatteverket (2011)

30 Företagarna och Byggbranschen i samverkan (2011)

Skatteverket har nyligen vid en kontroll av beviljade rutavdrag för trädgårdsarbete funnit att en stor andel av underlagen innehöll felaktigheter, som att fakturan har innehållit felaktiga uppgifter om det arbete som faktiskt hade utförts. Det finns skäl att tro liknande bedrägerier förekommer i rotsektorn.

## 4.4 Krav på personalliggare och uppgiftsskyldighet för utförare

**Bygghandelskommissionen föreslår att det införs krav på elektronisk personalliggare i byggverksamhet som erhåller skattelättnader genom rotsystemet. I samband med begäran om utbetalning från Skatteverket ska utföraren vara skyldig att lämna uppgift om vem eller vilka personer som har utfört arbetet. Kunden ska kunna nekas rotavdrag om utföraren har använt sig av svart arbetskraft när arbetet utfördes, om hen har insett eller haft skälig anledning att anta att arbetet har utförts av svart arbetskraft.**

### 4.4.1 Svårt att kontrollera rotarbetsplatser

Sedan den 1 januari 2017 finns i skatteförfarandelagen<sup>31</sup> ett krav på elektronisk personalliggare i byggverksamhet. I personalliggaren ska den som bedriver verksamhet på en byggarbetsplats bland annat föra in uppgift om vilka personer som arbetar i verksamheten och när varje persons arbetspass påbörjas och avslutas.

Det är byggherren som ansvarar för att utrustning finns på plats och som ska anmäla arbetsplatsen till Skatteverket. Skatteverket har rätt att göra kontrollbesök på arbetsplatsen och bland annat begära att personer som finns där styrker sin identitet och uppger för vilken näringsidkare de utför arbete.

31 Skatteförfarandelagen (2011:1244).

Normalt gäller inte kravet på personalliggare när det handlar om byggverksamhet i hushållen. Kravet gäller nämligen i princip aldrig när byggherren är en privatperson, det vill säga i situationer där det kan bli aktuellt med skattereduktion i form av rotavdrag.

Kravet gäller också bara om den sammanlagda kostnaden för verksamheten på byggarbetsplatsen kan antas uppgå till mer än fyra prisbasbelopp, i dagsläget strax under 200 000 kr. Också den begränsningen gör att en del rottjänster, exempelvis mindre renoveringar och reparationer, faller utanför kravet på personalliggare.

Skatteverket får enligt dagens regler dessutom inte göra kontrollbesök kopplade till kravet på personalliggare när byggarbetsplatsen finns i ett utrymme som är avsett att användas som bostad.

Det faktum att det är svårt att hitta och kontrollera rotarbetsplatser är i sig ett problem. Det kan för mindre hederliga företag framstå som relativt riskfritt att använda svart arbetskraft i just rotsektorn, eftersom Skatteverket har små möjligheter att hitta och kontrollera den typen av arbetsplatser. Och än mindre är det i dag möjligt för Skatteverket att neka kunden skatteavdrag på den grunden att arbetet har utförts av svart arbetskraft.

Det är enligt Bygghandelskommissionens uppfattning inte rimligt att rottjänster omfattas av skattereduktion samtidigt som det arbete som utförs sker helt eller delvis svart. Det finns därför skäl att lägga fram förslag om en förbättrad möjlighet till kontroll av att avdragsgilla tjänster också utförs av arbetskraft som betalar lagenlig skatt och sociala avgifter.

#### 4.4.2 Krav på personalliggare

Den sannolikt mest effektiva åtgärden för att motverka svartarbete i rotsektorn skulle vara att låta kravet på elektronisk personalliggare i byggverksamhet gälla även vid rottjänster. Man skulle egentligen kunna säga att ett krav på personalliggare på just dessa arbetsplatser skulle vara särskilt effektivt, eftersom rotarbete i dag ofta sker helt dolt för Skatteverket.

Ett krav på personalliggare motsvarande det som gäller för annan byggverksamhet skulle ge Skatteverket kännedom om att byggtjänsten



pågår och det skulle vara möjligt att under arbetes gång kontrollera att det utförs av beskattad arbetskraft.

Att kravet på personalliggare i dag i praktiken inte gäller vid byggtjänster i hushållen har flera skäl. Ett sådant skäl är att det inte har ansetts vara lämpligt att en privatperson som beställare ska vara skyldig att tillhandahålla utrustning och att anmäla arbetsplatsen till Skatteverket. Ett annat skäl är att kostnaden för att föra personalliggare skulle kunna bli för stor relativt priset för tjänsten om kravet gäller även vid mindre byggtjänster. Att Skatteverket inte tillåts utföra kontroller i hushållen motiveras av hänsyn till den personliga integriteten.

Men ett system med personalliggare skulle kunna skraddarsys för att tillämpas just i fall där kunden avser att utnyttja sin rätt till rotavdrag. Det skulle kunna utformas på så sätt att själva rätten till rotavdrag förutsätter att det har förts en elektronisk personalliggare på arbetsplatsen.

Det ansvar som i dag ligger på byggherren skulle exempelvis kunna läggas på entreprenören eller – i förekommande fall – huvudentreprenören. Den privatperson som beställer en byggtjänst – och alltså är byggherre – skulle i så fall inte behöva anskaffa någon utrustning och kontakta Skatteverket inför att arbetet påbörjas. Med de tekniska lösningar som finns i dag behöver ett krav på personalliggare inte heller påverka kostnaden för tjänsten i sådan utsträckning att priset – och därmed efterfrågan – påverkas negativt.

När det gäller integritetsaspekten anser Byggmärknadskommissionen att det är rimligt att Skatteverket ges rätt att utföra kontroller av personalliggare i hushållen när det handlar om just rottjänster. Genom avdraget får kunden en rabatt på tjänsten i form av en skattnedsättning. Det är då enligt kommissionens uppfattning rimligt att Skatteverket ges möjlighet att utföra kontroller på arbetsplatsen, även när den finns i någons hushåll.

Här får intresset av att kontrollera att en skattesubventionerad tjänst faktiskt utförs av beskattad arbetskraft anses väga tyngre än den skattskyldiges intresse av att slippa kontrollbesök i hemmet. Dessutom skulle systemet kunna utformas så att hänsyn så långt som möjligt tas till den personliga integriteten, exempelvis genom att kontroller får utföras utanför bostaden eller via videolänk.

#### 4.4.3 Skyldighet att lämna uppgift om arbetstagare som utfört rotarbete

##### *Uppgiftsskyldigheten i dag*

När en utförare ansöker om utbetalning från Skatteverket inom ramen för rotsystemet ska vissa uppgifter finnas med.<sup>32</sup> I dag behöver ansökan inte innehålla uppgift om vem eller vilka som har utfört det avdragsgilla hushållsarbetet. Det innebär att Skatteverket normalt inte kan kontrollera att arbetet har utförts av personer som utföraren har betalat lagenlig skatt och sociala avgifter för.

Inför det ett krav på personalliggare möjliggörs en kontroll av arbetsplatsen under arbetets gång. För att ytterligare stärka Skatteverkets kontrollmöjligheter bör det införas ett krav på utförare av en rottjänst att i samband med ansökan om utbetalning lämna information om vem eller vilka personer som har utfört arbetet. Det skulle ge Skatteverket en större möjlighet att inför en utbetalning inom ramen för rotsystemet kontrollera om arbetet har utförts av beskattad arbetskraft och underlätta efterhandskontroller.

##### *Hållpunkter för hur kravet bör utformas*

Informationsskyldigheten bör lämpligen införas genom att lägga till en punkt i 9 § lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.

Informationen som ska lämnas bör som utgångspunkt vara densamma som en utförare av en byggtjänst ska lämna i en personalliggare. Det bör dock vara tillräckligt att ange namn, personnummer, samordningsnummer eller motsvarande utländska nummer för de personer som har arbetat på rotarbetsplatsen. Informationsskyldigheten bör också omfatta den sammanlagda tid som var och en av personerna har utfört arbete där.

Den informationen bör vara tillräcklig för att Skatteverket i efterhand ska kunna kontrollera att utföraren har betalat in lagenlig preliminär skatt och sociala avgifter för respektive person som motsvarar den mängd arbete som ligger till grund för avdraget.

32 9 § lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete

I fall där utföraren har anlitat en eller flera underentreprenörer bör utföraren vara skyldig att lämna information även om vilka personer hos underentreprenören som har varit verksamma på arbetsplatsen och i vilken utsträckning. Det är alltså den utförare som har avtalet med hushållet som beställare – och som därför är den som begär utbetalning från Skatteverket inom ramen för rotsystemet – som ska lämna uppgift om alla personer som har utfört sådant arbete som ligger till grund för avdraget.

*Kunden bör kunna bli utan avdrag om svart arbetskraft har använts*  
Om Skatteverket upptäcker att en utförare har använt svart arbetskraft för rotarbete uppstår frågan vilka konsekvenser det ska medföra för kunden. Mest effektivt skulle det vara om kundens rätt till avdrag i sig skulle äventyras om det upptäcks att svart arbetskraft har arbetat på arbetsplatsen. Det skulle i praktiken innebära att ett slags beställaransvar läggs på privatpersoner. Det skulle sannolikt leda till en önskvärd ökad medvetenhet och försiktighet hos hushållen inför att en byggtjänst beställs.

Från utförarens utgångspunkt skulle det uppstå en viss ytterligare press att sköta sina åligganden mot det allmänna, eftersom kunden annars skulle riskera att drabbas ekonomiskt genom ett uteblivet skatteavdrag.

Det kan visserligen ifrågasättas om det är rimligt att kunden ska bära ansvaret för att en utförare missköter sig. Det kan särskilt för privatpersoner vara svårt att kontrollera potentiella utförare och försäkra sig om att skatter och sociala avgifter betalas in som de ska. Ett ansvar för beställare av rottjänster kan dock utformas så att det inte blir alltför betungande. En modell skulle kunna vara att kunden behåller rätten till avdrag om hen inte har insett eller har haft skälig anledning att anta att svart arbetskraft har utfört arbetet.

## 4.5 Lika avdragsrätt för rot- och ruttjänster

**Byggmarknadskommissionen föreslår att skattesubventionens storlek och taket för avdrag bör vara lika för rot- och ruttjänster.**

Det har inte legat i Byggmarknadskommissionens uppdrag att ta ställning till det lämpliga i att skattesubventionera tjänster i den hushållsnära delen av byggsektorn eller till hur stor skattesubventionen bör vara i absoluta tal. De frågorna har fler aspekter än rotavdragets funktion att främja en sund konkurrens och motverka förekomsten av svart arbetskraft.

En intressant fråga att diskutera är dock konsekvenserna av den sänkning av subventionsnivån för rotavdraget från 50 till 30 procent som skedde från och med beskattningsåret 2016. Subventionsnivån för ruttjänster lämnades då oförändrat på 50 procent. Sedan januari 2021 har dessutom taket för rutavdraget höjts till 75 000 kronor, medan det ligger kvar på samma nivå som tidigare för rotavdraget.

Det verkar inte finnas några undersökningar eller någon forskning som tydligt visar om sänkningen av subventionsnivån från 50 till 30 procent för rotavdraget har inneburit några påtagliga konsekvenser för förekomsten av svarta tjänster i hushållen. Skillnaden i subventionsnivå och det maximala avdragsbeloppet mellan rot- och ruttjänster riskerar dock enligt kommissionens uppfattning i sig att ge incitament till skattebedrägerier.

Genom upplägg som går ut på att fakturera tjänster som omfattas av rotsystemet som ruttjänster kan den skattskyldige få en större skatte-reduktion än han eller hon har rätt till. Utförare som är beredda att medverka till sådana upplägg kan skaffa sig konkurrensfördelar.

Risken för den här typen av upplägg kan antas ha ökat genom att exempelvis montering av möbler sedan årsskiftet 2020/21 omfattas av rutavdraget. Gränsdragningen mellan vilken tjänst som tillhör rut- respektive rotsystemet är inte alltid alldeles klar.

Att två system för avdrag som har mycket gemensamt ändå har olika förutsättningar kan göra det svårt för hushållen att hålla reda på vad som gäller. Till det kommer att det genom åren har skett ett relativt stort antal förändringar i särskilt rutsystemet. Det har sannolikt lett till en viss osäkerhet för både köpare och utförare och gett upphov till både medvetna och omedvetna skattefel.

Byggmarknadskommissionen anser mot den bakgrunden att såväl subventionsnivån som taket för avdrag på sikt bör vara lika stora för rot- och rutavdragen och att lagstiftaren bör undvika att alltför ofta ändra i förutsättningarna för avdragen när de väl har samordnats. På så sätt skulle det bli enklare för hushållen att veta vad som gäller, gränsdragningsproblem skulle undvikas och ett incitament att ägna sig åt skattebedrägerier inom ramen för rot- och rutsystemen skulle försvinna.



## 5 Utländsk arbetskraft

*I detta kapitel föreslår Bygghandelskommissionen att arbetsgivare som anställer utländsk arbetskraft ska kunna få betala en särskild sanktionsavgift om det framkommer att den utländska arbetstagaren inte i praktiken har de villkor som legat till grund för ett arbetstillstånd.*

*I kapitlet diskuteras också frågor runt det svenska regelverket om utstationering av arbetstagare. Bygghandelskommissionen uppmanar arbetsmarknadens parter i bygg- och anläggningsbranschen att intensifiera arbetet med att se till att kollektivavtal tillämpas även i de delar av branschen där kollektivavtalsmodellen i dag inte når ända fram. Kommissionen föreslår att en ny skadeståndsregel införs i utstationeringslagen som klargör att utstationerande arbetsgivare inte ska kunna tjäna på att bryta mot ett svenskt kollektivavtal.*

*I kapitlet föreslås vidare att dagens straffrättsliga skydd mot människoexploatering stärks samt att det ska kunna vara straffbart för arbetsgivare att med arbetstagaren avtala om återbetalning eller kvittning av lön.*

*Bygghandelskommissionen uppmanar också myndigheter att arbeta målinriktat och effektivt i sin kontrollverksamhet inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag, exempelvis när det gäller att kontrollera att utstationeringar anmäls som de ska samt att så kallade AI-intyg utfärdade av utländska myndigheter är giltiga och korrekta.*

## 5.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska Bygghandelskommissionen överväga åtgärder på en rad områden som handlar om situationen för utländsk arbetskraft. Det gäller bland annat om förutsättningarna för att få vistas och arbeta i Sverige. Det handlar också om regler som aktualiseras när en utlänning – i meningen någon annan än en svensk medborgare – tillfälligt sänds till Sverige för att arbeta här.

## 5.2 Några utgångspunkter

Många problem med arbetslivskriminalitet på den svenska byggmarknaden har en koppling till de särskilda förutsättningar som gäller när utländska företag och arbetstagare verkar i Sverige. Den bilden har bekräftats inte minst genom de undersökningar om regelefterlevnad som Bygghandelskommissionen har låtit utföra, se kapitel 2.2 och 2.3.

Undersökningarna visar på förekomsten av en stor mängd felaktigheter och rena lagbrott när företag från andra länder tillhandahåller byggtjänster i Sverige, men också när svenska företag anställer utländsk arbetskraft. Det kan exempelvis handla om att företag inte följer ingångna kollektivavtal eller att skatter och sociala avgifter inte betalas som de ska i Sverige.

Det bör understrykas det har varit en självklar utgångspunkt för Bygghandelskommissionen att det i grunden är bra och ofta nödvändigt med utländsk aktivitet på den svenska byggmarknaden. Men sådan aktivitet har också en baksida, nämligen risken för att utländsk arbetskraft far illa på den svenska arbetsmarknaden samt för att svenska företag utsätts för otillbörlig konkurrens.

Det ska också understrykas att Bygghandelskommissionen inte menar att alla utländska företag har som medvetet upplägg att tillämpa lagar och avtal på ett felaktigt sätt. Det kan konstateras att det i själva verket kan vara svårt att göra allt rätt enligt gällande regelverk. Ett utländskt företag som ska delta i ett svenskt byggprojekt behöver förhålla sig till en stor mängd relativt komplicerad lagstiftning. Det kan



också behöva skaffa sig åtminstone grundläggande kunskaper om hur den svenska arbetsmarknadsmodellen fungerar.

Det hör till bilden att utländska företag som verkar på den svenska byggmarknaden ofta nyttjar den fria rörligheten för tjänster eller rätten att etablera sig inom EU. Det aktualiserar ett antal särskilda regelverk både på EU-nivå och nationell nivå.

Men även om det inte alltid handlar om medvetna upplägg som syftar till att kringgå lagar och avtal så står det klart att rent kriminella och andra ohederliga upplägg förekommer. Det finns också skäl att misstänka att komplexiteten i regelverken utnyttjas av oseriösa aktörer. Det kan ske med stöd från personer som är väl insatta i svenska regelverk och som kan hjälpa företaget att undvika kostnader som företag i bygg- och anläggningssektorn som gör rätt för sig har.

### 5.3 Om lagvalsregler

Vilket lands lag som ska tillämpas på ett anställningsavtal styrs av så kallade lagvalsregler. Lagvalsregler finns i EU:s ROM I-förordning.<sup>33</sup> Som huvudregel gäller att lagen i det land där arbetstagaren vanligtvis utför sitt arbete ska tillämpas på anställningsavtalet.

Det innebär att det exempelvis är polsk lag och polska villkor som normalt gäller när ett anställningsavtal har ingåtts mellan ett polskt byggföretag och en arbetstagare som vanligtvis utför sitt arbete i Polen, även när arbetet tillfälligt utförs i Sverige.

Frågan om lagval uppstår främst i situationer där arbetstagare bara under en begränsad tid ska utföra arbete i Sverige, exempelvis när hen tillfälligt skickas av sin utländska arbetsgivare för att arbeta på en svensk byggarbetsplats.

Handlar det om utländska personer som är här för att etablera sig som arbetstagare och kanske på sikt bli svenska medborgare bör man ofta kunna utgå från att lagvalsreglerna pekar ut svensk rätt som till-

33 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser

lämplig, oavsett om arbetsgivaren är svensk eller utländsk. I sådana fall är alltså situationen rättsligt sett i princip densamma oavsett om arbetsgivaren är utländsk eller svensk medborgare.

## 5.4 Regleringen om arbetskraftsinvandring

**Bygghandelskommissionen föreslår att arbetsgivare som inte tillämpar minst de arbets- och anställningsvillkor som har utgjort en förutsättning för ett beviljat arbetstillstånd ska betala en sanktionsavgift beslutad av Migrationsverket.**

### 5.4.1 Förutsättningarna för utländska personer att få arbeta i Sverige

Förutsättningarna för att andra än svenska medborgare ska få vistas och arbeta i Sverige finns i utlänningslagen.<sup>34</sup> Ett antal viktiga kompletterande bestämmelser finns i utlänningsförordningen.<sup>35</sup>

Utgångspunkten i regleringen är att det krävs ett uppehållstillstånd för att en utländsk person, i lagen kallad utlänning, ska få vistas i Sverige i mer än tre månader. För att lagligen få arbeta i Sverige krävs som utgångspunkt även ett arbetstillstånd. I praktiken får dock kraven främst betydelse när personer från länder utanför EU/EES-området, det vill säga tredjeländ, söker sig till Sverige för att arbeta.

För att Migrationsverket ska besluta om arbetstillstånd ska anställningsvillkoren som arbetsgivaren erbjuder inte vara sämre än de villkor som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Anställningen måste också göra det möjligt för personen att försörja sig. Det kravet aktualiseras främst om det handlar om deltidsarbete och det innebär för närvarande att månadslönen måste vara minst 13 000 kronor.

<sup>34</sup> Utlänningslag (2005:716)

<sup>35</sup> Utlänningsförordning (2006:97).

Ett arbetstillstånd får inte ges för mer än två år i taget och får heller inte avse längre tid än anställningstiden. Sammanlagt får arbetstillstånd medges i högst fyra år, eller i högst sex år om det finns särskilda skäl. Tillståndet ska inledningsvis vara knutet till en viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet knytas endast till ett visst slag av arbete.

Många kategorier utländska personer får arbeta i Sverige utan att det krävs något särskilt arbetstillstånd. Det handlar exempelvis om EU/EES-medborgare, personer som har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige och personer som har sökt men ännu inte beviljats asyl här i landet. I det senare fallet utfärdar Migrationsverket normalt ett särskilt bevis om undantag från kravet på tillstånd, ett så kallat AT-UND.

Företag har ett straffrättsligt ansvar, med fängelse i straffskalan, att inte anställa arbetstagare som saknar rätt att vistas och arbeta här i landet. Arbetsgivaren kan också bli skyldig att betala en särskild avgift till staten om illegal arbetskraft har anställts. Under vissa förutsättningar kan också företag som finns ovanför arbetsgivaren i en entreprenadkedja bli skyldig att betala en sådan särskild avgift.

#### **5.4.2 Bygghandelskommissionens syn på dagens system**

##### *Arbetsgivarens behov av arbetskraft styr rätten till tillstånd*

Före 2008 var systemet för arbetskraftsinvandring relativt hårt reglerat i Sverige. Systemet byggde på en arbetsmarknadsprövning som gjordes av Arbetsförmedlingen i samråd med arbetsmarknadens parter. Numera ska arbetstillstånd som utgångspunkt beviljas en arbetstagare som har erbjudits en anställning, så länge villkoren i anställningen når upp till kollektivavtalsnivå.

Dagens prövning av behovet av arbetskraft görs alltså av enskilda arbetsgivare i stället för av en myndighet. Begränsningen ligger i att ett arbetstillstånd ska vara tidsbegränsat och att det normalt inte får beviljas för mer än sammanlagt fyra år.

*Det är ibland önskemål om billig arbetskraft som styr i praktiken*

Dagens system med arbetstillstånd har sin grund i arbetsmarknads- och näringspolitiska överväganden som Bygghandelskommissionen inte tar ställning till. Kommissionen noterar ändå att det arbetsgivarstyrda systemet ibland kan bidra till en osund konkurrens och leda till att utländsk arbetskraft far illa på den svenska byggmarknaden.

Det kan nämligen vara en drivkraft i sig för svenska företag att anställa så billig arbetskraft som möjligt. Dagens system med en arbetsgivarstyrd behovsprövning gör att det i praktiken är fritt fram att anställa personer från tredje land. Det kanske inte alltid sker för att behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses i Sverige. Det kan ske för att de personer som anställs typiskt sett arbetar för lägre löner i sina hemländer.

Kravet på att arbetstagaren ska ges minst det skydd och de villkor som gäller enligt svenska kollektivavtal ska se till att det är just behovet av arbetskraft som ska styra, inte att den utländska arbetskraften är relativt sett billig. Det är enligt Bygghandelskommissionens uppfattning i grunden en bra ordning.

Men under kommissionens arbete har det framkommit att det är ganska riskfritt att utnyttja regleringen. För mindre nogräknade företag kan det framstå som värt risken att erbjuda en tredjelandsmedborgare en anställning i Sverige, uppvisa ett anställningsavtal som lever upp till kraven i utlänningslagen för Migrationsverket för att sedan ändå tillämpa usla villkor i anställningen.

Den här problematiken sätter ljuset på vikten av att myndigheter och fackliga organisationer ges bästa möjliga förutsättningar att kontrollera att arbetsgivare som anställer personer med arbetstillstånd också följer gällande avtal och regelverk. En del av lösningen kan vara att på ett tydligare och mer kostsamt sätt lägga ansvaret för brister i villkoren på arbetsgivaren, på det sätt som Bygghandelskommissionen strax kommer att diskutera.

*Försörjningskravet*

Enligt kommissionens uppfattning innebär det i dag mycket lågt ställda försörjningskravet att det är för enkelt att kringgå det grundläggande

kravet på kollektivavtalsmässiga villkor. Det kan ske genom att en arbetsgivare för Migrationsverket vid ansökan om arbetstillstånd uppvisar ett avtal om deltidсанställning till kollektivavtalsenlig lön som når upp till försörjningskravet. Sen får den utländska arbetstagaren i praktiken arbeta heltid.

I sådana fall lär det vara svårt för Migrationsverket att visa att arbetstagaren i praktiken inte arbetar till en lön som motsvarar kollektivavtalsnivå. Så länge en lön på 13 000 kronor betalas ut till arbetstagaren lär det vara närmast omöjligt för Migrationsverket att agera.

Utredningen om arbetskraftsinvandring diskuterar i sitt slutbetänkande<sup>36</sup> ett förslag om att den anställning som ligger till grund för arbetstillståndet ska motsvara minst 75 procent av en heltidstjänst. Lönen ska göra det möjligt för den utländska arbetstagaren att inte bara försörja sig, utan att uppnå goda levnadsvillkor.

Byggmärknadscommissionen anser att det förslag som Utredningen om arbetskraftsinvandring diskuterar kan vara värt att överväga. Ett krav på högre arbetstidsmått och en högre lägsta nivå på lön bör göra det svårare att kringgå kravet på att villkoren ska hålla kollektivavtalsnivå i branschen.

### 5.4.3 Arbetsgivaren bör ges ett större ansvar för att villkoren tillämpas

*Arbetskraftsinvandrare som behöver arbetstillstånd är en utsatt grupp*

De arbetstagare som behöver arbetstillstånd för att arbeta i Sverige kan sägas ha ett särskilt skydd mot att exploateras på arbetsmarknaden genom att villkoren måste hålla viss nivå för att tillstånd ska beviljas. Men kravet kan vara ett tveeggat svärd för arbetstagaren. Om det upptäcks att arbetsgivaren i praktiken inte tillämpar villkoren kan nämligen hans uppehållstillstånd för arbete återkallas.<sup>37</sup>

Det här kan göra det riskfyllt för arbetstagaren att blottlägga att hen faktiskt inte i praktiken får de villkor som har varit en förutsätt-

36 SOU 2021:88

37 7 kap. 7 e § utlänningslagen

ning för arbetstillståndet. Får arbetstagaren en lägre lön än den som ligger till grund för arbetstillståndet kan hen dra sig för att anmäla detta till Migrationsverket eller någon annan myndighet, eftersom hens uppehållstillstånd riskerar att återkallas om inte arbetsgivaren uppfyller villkoren.

Regleringen kring återkallelse av ett uppehållstillstånd för arbete har ganska nyligen mjukats upp. Exempelvis behöver sedan 2017 uppehållstillståndet inte återkallas om arbetsgivaren dessförinnan hinner avhjälpa bristen.

Vissa ytterligare ändringar har nyligen presenterats i ett delbetänkande från Utredningen om arbetskraftsinvandring.<sup>38</sup> Där föreslås bland annat att återkallelse av ett uppehållstillstånd för arbete inte ska behöva ske vid ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig.

Utredningen föreslår också att arbetsgivare som anställer en utländsk person med arbetstillstånd under tiden anställningen pågår ska ha en skyldighet att på Migrationsverkets begäran lämna uppgift om de villkor som gäller för anställningen. Arbetsgivaren föreslås också ges en straffsanktionerad skyldighet att självmant lämna uppgift om eventuella försämringar i arbetstagarens villkor.

*Arbetsgivaren bör ges ett större ansvar när felaktigheter upptäcks*

Bygghandelskommissionen stödjer inriktningen på de förslag som lagts fram i delbetänkandet från Utredningen om arbetskraftsinvandring. Men regleringen om arbetstillstånd och risken att få sitt uppehållstillstånd återkallat kan även med utredningens förslag innebära att arbetstagare som arbetar med arbetstillstånd i Sverige är mer utsatta än andra arbetstagare.

Enligt Bygghandelskommissionens uppfattning bör ansvaret i större utsträckning riktas mot den arbetsgivare som anställer utländsk arbetskraft när det gäller att verkligen tillämpa de villkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet. Om arbetstagaren får sämre vill-

kor än de som har angetts i ansökan till Migrationsverket är det ändamålsenligt att arbetsgivaren får ta ansvar för detta, även om det naturligtvis kan finnas fall där arbetstagaren redan från början har accepterat att i praktiken arbeta för sämre villkor.

Utlänningslagen bör därför enligt kommissionens uppfattning ändras så att konsekvenserna av att villkoren inte lever upp till det som från början utlovats i högre utsträckning drabbar arbetsgivaren.

Det skulle lämpligen kunna handla om att Migrationsverket ges möjlighet att besluta om en sanktionsavgift om arbetsgivaren visar sig inte tillämpa minst de villkor som från början har varit en förutsättning för arbetstillståndet.

## 5.5 Regleringen om utstationering av arbetstagare

**Bygghandelskommissionen bedömer** att det inte bör ske några ändringar i det grundläggande svenska genomförandet av utstationeringsdirektivet. Parternas arbete med att se till att utstationerade arbetstagare omfattas av svenska kollektivavtal måste intensifieras och i större utsträckning än i dag riktas mot delar av bygg- och anläggningsbranschen där kollektivavtal sällan träffas i dag.

**Bygghandelskommissionen föreslår** att det i utstationeringslagen införs en särskild bestämmelse om allmänt skadestånd vid kollektivavtalsbrott. Den ska tydliggöra och säkerställa att ett allmänt skadestånd för kollektivavtalsbrott ska beräknas utifrån den vinst ett utstationerande företag har gjort genom att bryta mot ett kollektivavtal med en svensk arbetstagarorganisation.

**Bygghandelskommissionen bedömer** att Arbetsmiljöverket måste arbeta mer effektivt i sitt tillsynsansvar över att utstationeringar anmäls och att korrekta uppgifter förs in i utstationerings-

registret. Svenska byggföretag som anlitar utstationerande företag som underentreprenör måste också ta sitt lagreglerade ansvar att se till att anmälningar sker.

**Bygghandelskommissionen bedömer** att Migrationsverket måste arbeta mer effektivt med att motverka missbruk av undantaget från kravet på arbetstillstånd vid utstationering av tredjelandsmedborgare i svenska bygg- och anläggningsentreprenader.

### 5.5.1 Vad är utstationering?

#### *Begreppet utstationering*

Med utstationering menas att en arbetstagarare som vanligtvis arbetar i ett annat land sänds till Sverige för att arbeta här under en begränsad tid. Arbetsgivaren ska vara ett tjänsteföretag som är etablerat i ett annat land än Sverige. Ett praktiskt exempel är att ett polsk byggföretag anlitas i en svensk byggentreprenad och sänder sina polska arbetstagarare för att arbeta på den svenska byggarbetsplatsen.

Utstationeringsdirektivet<sup>39</sup> innebär att Sverige ska se till att utstationerande företag som lägst ska tillämpa vissa ”svenska” arbets- och anställningsvillkor på sina arbetstagarare vid en utstationering här. Det handlar om lön och vissa andra ersättningar samt om semestervillkor, arbetstidsvillkor, arbetsmiljöskydd och skydd mot diskriminering i arbetslivet.

Dessa villkorstyper brukar kallas utstationeringsdirektivets ”hårda kärna”. Sedan nyligen gäller att en större del av värdlandets arbets- och anställningsvillkor ska tillämpas vid så kallad långvarig utstationering. Med långvarig utstationering menas att en utstationering har pågått i tolv eller – under vissa förutsättningar – arton månader. Vid långvarig

39 Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagarare i samband med tillhandahållande av tjänster (utstationeringsdirektivet)



utstationering ska enligt utstationeringsdirektivet i princip alla värdlandets arbets- och anställningsvillkor tillämpas på den utstationerade arbetstagaren. Undantagna villkorstyper är sådana som handlar om anställningsskydd och pensioner.

*Särdragen i det svenska genomförandet  
av utstationeringsdirektivet*

För svensk del innebär utstationeringsdirektivet att svensk lagstiftning inom utstationeringsdirektivets ”hårda kärna” ska tillämpas vid en utstationering här, även om alltså ett annat lands rättsordning är tillämplig.<sup>40</sup>

När det gäller villkorstyper inom utstationeringsdirektivets ”hårda kärna” som i Sverige uteslutande finns i kollektivavtal – exempelvis lönevillkor – förutsätts svenska fackliga organisationer sluta kollektivavtal med utstationerande företag. På det sättet förbinder sig företagen i förhållande till den fackliga organisationen att tillämpa ”svenska” kollektivavtalsvillkor på de utstationerade arbetstagarna.

Ytterst har svenska fackliga organisationer rätt att vidta stridsåtgärder mot utstationerande företag som motsätter sig att träffa kollektivavtal. Sker utstationeringen från ett annat land inom EES gäller dock vissa begränsningar enligt den så kallade lex Laval. Lex Laval innebär lite förenklat att svenska fackliga organisationer med stöd av stridsåtgärder bara får kräva villkor som omfattas av utstationeringsdirektivet och dess ”hårda kärna”.<sup>41</sup>

Som en del av lex Laval gäller att svenska fackliga organisationer är skyldiga att till Arbetsmiljöverket ge in sådana kollektivavtalsvillkor som man bedömer sig ha rätt att vidta stridsåtgärder för mot utstationerande företag.<sup>42</sup> Tanken är att utländska tjänsteföretag på det sättet enkelt ska kunna ta reda på vilka arbets- och anställningsvillkor som det kan bli aktuellt att tillämpa vid en utstationering här. Villkoren som har getts in till Arbetsmiljöverket kallas ibland för utstationeringskollektivavtal.

40 6 § utstationeringslagen

41 15 § utstationeringslagen

42 25 § utstationeringslagen

*Särskilda regler om tillsyn och kontroll vid utstationering*

Utstationerande företag har enligt utstationeringslagen en skyldighet att anmäla utstationeringen till Arbetsmiljöverket. Det ska ge svenska fackliga organisationer och Arbetsmiljöverket en möjlighet att identifiera de tjänsteföretag som vid varje givet tillfälle utstationerar arbetstagare i Sverige. Anmälan ska ske senast när utstationeringen påbörjas.<sup>43</sup> Sedan relativt nyligen ska detta ske oavsett hur länge en utstationering är tänkt att pågå. Tidigare behövde inte någon anmälan ske om verksamheten i Sverige var tänkt att pågå i högst fem dagar. Ändringen bör innebära att det har blivit svårare att kringgå anmälningsskyldigheten.

Utstationerande företag har dessutom en skyldighet att på begäran av en facklig organisation utse en företrädare som har behörighet att förhandla om och sluta kollektivavtal.

När väl ett kollektivavtal har träffats ska det utstationerande företaget på begäran av den fackliga organisationen lämna ut handlingar som visar att vissa av villkoren i ett kollektivavtal verkligen tillämpas på de utstationerade arbetstagarna.<sup>44</sup>

## 5.5.2 Byggmarknadskommissionens syn på dagens reglering

### *Det krävs i dag ett svenskt kollektivavtal för en rätt till villkoren*

En grundsten i den svenska arbetsmarknadsmodellen är att anställningsvillkoren förhandlas fram mellan arbetsmarknadens parter och regleras i kollektivavtal. På ett stort antal områden finns ingen lagreglering alls. Det gäller exempelvis vilken nivå på lön och andra ersättningar som ska gälla för ett visst arbete. Den typen av villkor regleras i Sverige uteslutande i kollektivavtal eller i enskilda anställningsavtal.

Arbetstagare som är medlem i den avtalsslutande organisationen har själv en rätt till villkoren.<sup>45</sup> Genom vissa rättsliga principer inom

43 29 § utstationeringslagen

44 22 § utstationeringslagen

45 26 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

arbetsrätten och enligt enskilda anställningsavtal kan arbetsgivare som har kollektivavtal vara skyldiga att tillämpa villkoren i ett kollektivavtal även på utanförstående arbetstagare. Med utanförstående arbetstagare menas arbetstagare som inte är fackligt organiserade eller som är medlemmar i en annan än den avtalsslutande arbetstagarorganisationen.

Utstationerade arbetstagare har – trots att de inte är medlemmar i den kollektivavtalsslutande fackliga organisationen – rätt att åberopa exempelvis vissa lönevillkor i ett kollektivavtal som organisationen har med arbetsgivaren.<sup>46</sup>

Om det inte finns något kollektivavtal alls är utgångspunkten enligt svensk rätt att det står arbetsgivaren och arbetstagaren fritt att komma överens om villkoren i en anställning. Det är inte olagligt att tillämpa exempelvis lönevillkor som ligger under det som brukar gälla enligt ett kollektivavtal.

Det innebär att utstationerade arbetstagare i Sverige kan sakna rätt till ”svenska” kollektivavtalsvillkor på områden som omfattas av utstationeringsdirektivet, exempelvis lön och andra ersättningar. Träffas inget kollektivavtal mellan exempelvis Byggnads och ett utstationerande företag så är det normalt ursprungslandets regler och det enskilda anställningsavtalet som avgör vilka villkor som gäller.

Det är en skillnad mot flertalet andra EU- och EES-länder, som antingen har bestämmelser om lönenivåer i lag eller system för att allmängiltigförklara kollektivavtal. Med allmängiltigförklaring menas att staten genom ett beslut bestämmer att ett framförhandlat kollektivavtal ska tillämpas på arbetstagarna oavsett om de själva är medlem i den fackliga organisationen eller inte.

I exempelvis Norge finns ett system med allmängiltigförklaring som innebär att lönevillkoren i den norska motsvarigheten till byggavtalet enligt lag ska tillämpas på arbetstagare inom den norska byggsektorn som avtalet är tillämpligt på.

46 21 § utstationeringslagen

*Det skulle nog vara möjligt att ge utstationerade arbetstagare rätt till villkoren enligt lag*

I utstationeringsdirektivet finns en bestämmelse som särskilt riktar sig till länder där det saknas system för allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Enligt bestämmelsen kan dessa länder – däribland alltså Sverige – besluta att kollektivavtalsvillkor som ”gäller allmänt” i värdlandet ska tillämpas på utstationerade arbetstagare.<sup>47</sup>

Det är i grunden den bestämmelsen som den så kallade lex Laval i utstationeringslagen vilar på, genom att den tillåter stridsåtgärder i syfte att genomdriva vissa villkorstyper som finns i svenska centrala kollektivavtal. Sådana centrala kollektivavtal – eller branschavtal – har av den svenska lagstiftaren bedömts ”gälla allmänt” i Sverige. Det har därför ansetts vara tillåtet att med stöd av stridsåtgärder kräva att utländska tjänsteföretag tecknar kollektivavtal med dessa villkor.

Bygghandelskommissionen bedömer att utstationeringsdirektivet ger ett utrymme att i stället genom lag besluta att vissa villkor i exempelvis byggavtalet ska tillämpas vid en utstationering i Sverige utan att det först träffas ett kollektivavtal. Det skulle då vara möjligt att i lag ange att exempelvis de villkor som Byggnads har gett in till Arbetsmiljöverket i enlighet med lex Laval alltid ska tillämpas när en utstationering sker i svensk byggverksamhet.

*Inga grundläggande förändringar i regelverket föreslås*

En lagreglering om att vissa villkor i ett svenskt kollektivavtal ska tillämpas vid en utstationering här skulle innebära att utstationerade arbetstagare som arbetar inom avtalets tillämpningsområde alltid skulle ha rätt avtalsvillkor. Exempelvis skulle lönevillkoren i byggavtalet kunna gälla även när det inte har träffats ett kollektivavtal mellan den utstationerande arbetsgivaren och Byggnads.

Att i lag ange att vissa kollektivavtalsvillkor ska tillämpas även när arbetsgivaren faktiskt inte har tecknat något avtal avviker dock från den svenska arbetsmarknadsmodellen. En grundsten i modellen är att

47 Artikel 3.8 andra stycket första strecksatsen

anställningsvillkoren förhandlas fram mellan arbetsmarknadens parter och regleras i civilrättsligt bindande kollektivavtal.

Även om kollektivavtalsvillkor enligt en lagbestämmelse bara skulle kunna åberopas av utstationerade arbetstagare skulle den riskera att få svårbedömda konsekvenser för hela arbetsmarknadsmodellen på sikt. En sådan reglering skulle sannolikt av många betraktas som ett första steg mot en allmängiltigförklaring av kollektivavtal i Sverige. Det skulle innebära en statlig inblandning i fråga om villkoren på svensk arbetsmarknad.

Det ska sägas att en lagreglering som ger utstationerade arbetstagare rätt till vissa kollektivavtalsvillkor inte nödvändigtvis ger en förbättring för arbetstagarna i praktiken. Också med en lagreglering skulle det kunna förekomma att arbetstagare arbetar till villkor som ligger under de som ska gälla enligt lagen. Det kan exempelvis bero på att arbetstagarna faktiskt är nöjda med sina villkor i förhållande till de villkor de brukar ha när de arbetar i ursprungslandet. I dessa fall kommer det i praktiken att sakna betydelse att rätten till villkoren finns.

Vid en samlad bedömning landar Byggmarknadskommissionen i att det inte är lämpligt att föreslå några ändringar i det grundläggande genomförandet av utstationeringsdirektivet i Sverige.

Kommissionen vill dock understryka vikten av att parterna i den svenska bygg- och anläggningsbranschen intensifierar arbetet med att så många utländska arbetsgivare som möjligt är bundna av kollektivavtal när de verkar i Sverige.

När inte den svenska modellen in i alla delar av bygg- och anläggningssektorn kommer det att bli svårt att i längden försvara dess funktion när det gäller att skydda utstationerade arbetstagare och motverka otillbörlig konkurrens över gränserna inom EU.

### **5.5.3 En ny skadeståndsbestämmelse i utstationeringslagen**

#### *Bakgrund*

Svenska fackliga organisationer har genom bestämmelser i utstationeringslagstiftningen särskilda verktyg för att kontrollera att villkoren i ett träffat kollektivavtal efterlevs. Det finns i byggavtalet också regler

som syftar till att möjliggöra en facklig kontroll över att ett träffat kollektivavtal – exempelvis ett hängavtal som har träffats med ett utstationerande företag – tillämpas på ett korrekt sätt.

Genom ändringar i byggavtalet som nyligen har trätt i kraft har möjligheterna till granskning och kontroll i entreprenadkedjorna där byggavtalet tillämpas stärkts. Det har bland annat skett genom ett ökat ansvar för huvudentreprenören i granskningsarbetet.

När ett kollektivavtal har träffats och tillsynsverktygen för den fackliga organisationen finns på plats finns det dock inga garantier för att villkoren i avtalet också tillämpas. En arbetsgivare som inte följer ett kollektivavtal kan visserligen riskera att kastas ut från entreprenaden av huvudentreprenören i fall där det har ställts avtalsrättsliga krav på att exempelvis byggavtalet ska tillämpas av underentreprenörerna.

Men för Byggnads del är det i den situationen bara som kollektivavtalspart som man har möjlighet att agera skarpt. Det handlar ytterst om att väcka talan i Arbetsdomstolen mot företaget för kollektivavtalsbrott.

I Arbetsdomstolen kan organisationen enligt de processuella reglerna inom arbetsrätten föra talan och yrka på skadestånd både för egen och sina medlemmars del. Skadestånd på grund av kollektivavtalsbrott kan avse både den kränkning (allmänt skadestånd) och den ekonomiska förlust (ekonomiskt skadestånd) som avtalsbrottet har inneburit för organisationen och dess medlemmar.

Däremot kan exempelvis Byggnads inte föra talan om kollektivavtalsbrott för arbetstagare som inte är medlemmar. Just utstationerade arbetstagare är sällan medlemmar i en svensk facklig organisation.

### *Kollektivavtal kan användas som en väg in i svenska byggentreprenader*

Under Byggnads kommissionens arbete har det framkommit att det faktum att ett utlandsregistrerat företag har träffat ett kollektivavtal med Byggnads inte alltid betyder att företaget också tillämpar villkoren i avtalet på ett korrekt sätt.

En bild som växt fram är att hängavtal till byggavtalet ofta ingås för att komma i fråga för uppdrag i de större byggentreprenaderna i landet.

Ofta verkar mindre seriösa företag redan från början ha haft intentionen att bryta mot avtalet, exempelvis genom att betala för lite i lön eller strunta i att betala avtalsenlig övertidsersättning.

Det här kan enligt Byggnadsnadskommissionens uppfattning ha att göra med att arbetstagarorganisationer vid kollektivavtalsbrott enligt svensk rätt bara kan kräva skadestånd för sin egen och sina medlemmars del. Utstationerade arbetstagare som inte är medlemmar har visserligen en rätt att själva åberopa vissa villkor i ett träffat ”svenskt” kollektivavtal, men det förutsätter att de själva tar initiativet att driva frågan i domstol.

Det kan alltså vara ett gångbart upplägg särskilt för utstationerande företag att redan från början planera för att teckna ett hängavtal utan intention att sedan tillämpa det. Är inte arbetstagarna medlemmar i det svenska fackförbundet kan ett eventuellt skadestånd för kollektivavtalsbrott framstå som hanterligt och det kan dessutom vara svårt för en svensk facklig organisation att i praktiken få en svensk dom verkställd i företagets hemland.

### *En skadeståndsregel vid kollektivavtalsbrott i utstationeringslagen*

Det är inte acceptabelt att det kan vara ett gångbart upplägg att träffa hängavtal till exempelvis byggavtalet för att det ska se bra ut ”på ytan” men utan att företaget tänker tillämpa villkoren i avtalet. Fungerar sådana upplägg utsätts svenska företag i byggbranschen för otillbörlig konkurrens och det kan ifrågasättas om det svenska genomförandet av utstationeringsdirektivet ger utstationerad arbetskraft de villkor de ska ha.

Här behöver både arbetstagar- och arbetsgivarsidan arbeta för att kollektivavtal inte bara tecknas med utstationerande arbetsgivare, utan att avtalen också tillämpas som de ska. Det kan noteras att den åtgärdskommission som Byggnads och Byggföretagen nyligen har enats om att tillsätta bland annat ska se över hur detta kan åstadkommas.

Möjligen kan gällande principer för hur skadestånd vid kollektivavtalsbrott bestäms vara en faktor som gör att utstationerande företag bedömer det som relativt riskfritt att bryta mot svenska kollektivavtal.

Utifrån Arbetsdomstolens praxis vid bestämmandet av det allmänna skadeståndet för brott mot kollektivavtal i fall där de utstationerade arbetstagarna inte varit medlemmar i den svenska arbetstagarorganisationen är det inte alltid säkert att det utdömda skadeståndet motsvarar den vinst som arbetsgivaren har gjort genom att bryta mot avtalet.<sup>48</sup>

För att klargöra läget och tillförsäkra att utstationerande företags vinst på grund av ett kollektivavtalsbrott alltid beaktas bör en särskild skadeståndsbestämmelse införas i utstationeringslagen. På så sätt skulle det bli tydligt att den vinst en utstationerande arbetsgivare gör genom att inte betala exempelvis en kollektivavtalsenlig lön alltid får genomslag vid bestämmandet av det allmänna skadeståndet.

#### *Hållpunkter för utformningen av en skadeståndsregel*

En skadeståndsbestämmelse vid utstationerande företags brott mot kollektivavtal bör lämpligen placeras bland utstationeringslagens övriga skadeståndsbestämmelser. Den bör i sak innebära att det vid bestämmande av det allmänna skadeståndet alltid ska beaktas vilken vinst arbetsgivaren har gjort genom att inte tillämpa villkoren på ett korrekt sätt.

Skadeståndsbestämmelsen bör tillämpas på samma sätt oavsett om kollektivavtalet har tillkommit efter stridsåtgärder eller om det har tecknats på frivillig grund. Det bör i det senare fallet inte möta några EU-rättsliga betänkligheter att ta utgångspunkt även i bestämmelser i byggavtalet som inte omfattas av utstationeringsdirektivet.

Genom kollektivavtalet har nämligen arbetsgivaren utan påtryckning förbundit sig att tillämpa alla villkor i avtalet. Det finns för alla utstationerande företag möjlighet att i stället teckna det som brukar kallas utstationeringskollektivavtal med mer begränsade villkor, ytterst genom att låta sig utsättas för åtminstone ett varsel om stridsåtgärder.

Genom en skadeståndsregel av detta slag skulle utstationerande företag rimligen se det som mer riskfyllt att ingå kollektivavtal i Sverige med upplägget att sedan strunta i att tillämpa avtalet. På margi-

<sup>48</sup> Se AD 2021 nr 42, AD 2020 nr 49.



nalen kan möjligen också förutsättningarna bli bättre att få en dom om skadestånd i Sverige verkställd i arbetsgivarens etableringsland om skadeståndet är beräknat utifrån en lagregel i stället för i enlighet med domstolspraxis.

#### 5.5.4 Utstationeringsregistret

Arbetsmiljöverket för ett särskilt utstationeringsregister utifrån de anmälningar som utstationerande företag ska göra vid en utstationering här. Utstationeringsregistret har en viktig funktion i det svenska genomförandet av utstationeringsdirektivet. Genom att utstationeringar ska anmälas till Arbetsmiljöverket kan utstationerande företag identifieras och sökas upp av svenska fackliga organisationer och myndigheter.

Inom ramen för Bygghandelskommissionens arbete har framkommit brister i utstationerande företags rapportering till registret. Det kan handla om att för få arbetstagare anmäls eller att företaget helt underlåter att göra någon anmälan.

Att uppgifterna i utstationeringsregistret är korrekta har blivit än viktigare sedan utstationeringsdirektivets regler om långvarig utstationering nyligen genomfördes i svensk rätt. Särskilt uppgifter om var arbetet utförs under utstationeringen och utstationeringens längd kan ha betydelse både för vilka lagreglerade rättigheter en utstationerad arbetstagare har och vilka kollektivavtalsvillkor svenska fackliga organisationer får genomdriva med stöd av stridsåtgärder.

Bygghandelskommissionen ser inte några skäl att lägga fram förslag om ändringar i regleringen i detta avseende. Kommissionen vill dock peka på vikten av att Arbetsmiljöverket bedriver en effektiv kontrollverksamhet och använder sig av möjligheten att besluta om sanktionsavgifter gentemot företag som brister i sin anmälningsskyldighet.

Det ska också pekas på att uppdragsgivare till utstationerande företag enligt utstationeringslagen ofta har ett ansvar att se till att den anlitate underentreprenören har anmält utstationeringen. Det är givetvis viktigt att svenska företag i bygg- och anläggningsbranschen på ett bättre sätt än i dag också i praktiken fullgör den skyldigheten.

### 5.5.5 Utstationering av tredjelandsmedborgare

En utländsk person som tillfälligt ska arbeta i en entreprenad som ett företag i ett annat land inom EES eller i Schweiz ska utföra i Sverige behöver i regel inget arbetstillstånd.<sup>49</sup> Undantaget bör ha sin praktiska betydelse när tjänsteföretag inom byggbranschen sänder en arbetstagarare till Sverige och hen inte på någon annan grund är undantagen från kravet på arbetstillstånd i Sverige.

Viktiga förutsättningar för att undantaget från kravet på arbetstillstånd ska gälla är att arbetstagararen är bosatt i ett land inom EES eller i Schweiz och har rätt att arbeta och vistas i det landet.

Är personen inte undantagen från kravet på uppehållstillstånd ska Migrationsverket normalt bevilja ett sådant för den tid det tillfälliga arbetet i Sverige ska pågå.

Undantaget från kravet på arbetstillstånd har sin bakgrund i den fria rörligheten för tjänster inom EU. Har ett byggföretag inom EES anställt en tredjelandsmedborgare som lagligen får vistas och arbeta i etableringslandet skulle det stå i strid med den fria rörligheten för tjänster att ställa upp hinder i form av arbetstillstånd för att låta arbetstagararen utföra arbete för företagets räkning i andra EES-länder.

Inom ramen för Bygghandelskommissionens arbete har det framkommit att undantaget från kravet på arbetstillstånd i entreprenadfallet används av mindre nogräknade företag för att runda migrationslagstiftningen. Det sker genom att tredjelandsmedborgare anställs av företag etablerade inom EES bara i syfte att arbeta som utstationerad arbetskraft vid bland annat svenska byggen.

Tredjelandsmedborgarna uppfyller ofta inte de krav som gäller enligt utlänningslagstiftningen, nämligen att de både ska vara bosatta och lagligen få vistas och arbeta i arbetsgivarens etableringsland.

På det här området kan ändringar i regleringen egentligen bara ske på EU-nivå, eftersom det i grunden handlar om en av de fördragskyddade rättigheterna inom EU. Det är dock enligt Bygghandels-

49 5 kap. 2 § 4 utlänningsförordningen

kommissionens uppfattning av största vikt att entreprenadregeln i utlänningslagstiftningen inte missbrukas.

Det är inte rimligt att byggnadsarbetare som egentligen behöver ett särskilt arbetstillstånd ändå tillåts arbeta på svenska byggarbetsplatser. Företag inom EES ska inte tillåtas att konkurrera med svenska företag genom att betala löner som med svenska mått framstår som otillbörligt låga och tillämpa andra villkor som är sämre än i svenska kollektivavtal.

Migrationsverket behöver därför arbeta målinriktat med att kontrollera situationer där det kan misstänkas att undantaget från kravet på arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare vid entreprenader missbrukas.

## 5.6 Socialförsäkring vid utsändning till Sverige

**Bygghandelskommissionen uppmanar** regeringen att på EU-nivå lyfta frågan om den starka bevisverkan så kallade A1-intyg har enligt gällande EU-rätt.

**Bygghandelskommissionen bedömer** att berörda svenska myndigheter måste bedriva ett mer målinriktat arbete med att granska ingivna A1-intyg och vid behov kontakta den utfärdande myndigheten i utlandet för att få felaktiga intyg återkallade.

### 5.6.1 Utsändningsreglerna och A1-intyget

Utgångspunkten i den svenska socialförsäkringslagstiftningen är att en arbetstagare ska tillhöra det svenska socialförsäkringssystemet när arbetet utförs här, oavsett om arbetsgivaren är utländsk eller svensk. I så fall ska även sociala avgifter betalas i Sverige.

Men enligt så kallade utsändningsregler i både lagen och i konventioner som Sverige har slutit med andra ska en arbetstagare i vissa fall omfattas av socialförsäkringssystemet i hemlandet även när arbetet sker i Sverige.<sup>50</sup>

50 6 kap. 4 § andra stycket socialförsäkringsbalken

Vilket socialförsäkringssystem en arbetstagare ska tillhöra när hen tillfälligt sänds från ett annat EU-land till Sverige styrs av en EU-förordning, härefter kallad 883-förordningen.<sup>51</sup> Till den förordningen finns en tillämpningsförordning.

Också enligt 883-förordningen är utgångspunkten att en person ska omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där arbetet utförs, det vill säga i Sverige om arbetet utförs här. Men är arbetstagaren utsänd ska hen under vissa förutsättningar i stället kvarstå i utsändningslandets socialförsäkringssystem. Det innebär att arbetsgivaren – eller i förekommande fall arbetstagaren själv – också ska betala sociala avgifter i det landet.

Med utsändning avses enligt 883-förordningen att en person som är anställd i en medlemsstat hos en arbetsgivare som normalt bedriver sin verksamhet i den medlemsstaten sänder ut personen för att för arbetsgivarens räkning utföra ett arbete i en annan medlemsstat.<sup>52</sup> En förutsättning för att utsändningsregeln ska vara tillämplig är dock att arbetet inte förväntas vara längre än 24 månader och att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan utsänd person.

Utsändningsregeln gäller bara om arbetstagaren i minst en månad har omfattats av socialförsäkringen i det land där hans arbetsgivare normalt bedriver verksamhet. Det finns ett antal omständigheter som kan användas vid bedömningen av om arbetsgivaren normalt bedriver sin verksamhet i det land från vilket utsändningen sker. En av flera omständigheter som kan vara relevant är den relativa storleken på företagets omsättning i ursprungslandet jämfört med den i utsändningslandet.

Det är den behöriga myndigheten i det land från vilket en utsändning sker – i praktiken motsvarande Försäkringskassan i Sverige – som prövar vilket lands socialförsäkring den utsända arbetstagaren ska tillhöra. Bedömer myndigheten att förutsättningarna för det är uppfyllda utfärdas ett så kallat A1-intyg. Det ska alltså visa att arbetstagaren tillhör socialförsäkringssystemet i det land från vilket utsändningen sker.

51 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004

52 Artikel 12

AI-intyget har en stark bevisverkan och myndigheten i mottagandelandet för utsändningen måste i princip godta den utfärdande myndighetens bedömning.<sup>53</sup> Bedömer exempelvis en svensk myndighet att ett AI-intyg som har utfärdats av en utländsk myndighet är materiellt sett felaktigt finns inga möjligheter att bortse från intyget, annat än om det kan konstateras att det är falskt eller på annan grund ogiltigt.

### 5.6.2 Byggnadskommissionens bedömning

Socialförsäkringssystemen inom EU är inte harmoniserade. Systemen kan alltså vara uppbyggda på olika sätt, kosta olika mycket för både arbetsgivaren och arbetstagaren samt innebära olika grad av skydd. Det brukar i den allmänna debatten angående framför allt utstationering av arbetstagare ofta hävdas att företag från andra länder inom EU konkurrerar illojalt genom att utnyttja utsändningsreglerna.

Problemen kring reglerna uppstår när de används i syfte att på ett otillbörligt sätt konkurrera med låga kostnader för socialförsäkringen. Det kan ske genom att arbetsgivaren etablerar sig i ett land med låga kostnader för socialförsäkringen och sänder ut arbetstagare från det landet. Det kan också ske genom att arbetsgivaren struntar i att betala några socialförsäkringsavgifter i etableringslandet och inte heller betalar till exempelvis det svenska systemet.

Särskilt i det senare fallet tillskansar sig det utländska företaget inte bara en konkurrensfördel. Också den utsända arbetstagaren kommer att drabbas genom att hen i praktiken inte kommer att få del av vare sig svenska eller utsändningslandets socialförsäkringsförmåner för den tid utsändningen pågår.

Byggnadskommissionen ser det som problematiskt att AI-intyg i princip har full bevisverkan i förhållande till myndigheterna i värdlandet, exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket i Sverige. Gör myndigheten i det andra landet en felaktig bedömning, exempelvis när det gäller om arbetsgivaren normalt bedriver verksamhet i landet eller

53 Exempelvis EU-domstolen i *Herbosch Kiere NV (C-2/05)* och *Barry Banks (C-178/97)*

om arbetstagaren har den anknytning till landets system som krävs, måste intyget ändå accepteras av svenska myndigheter. I princip går det bara att bortse från intyget om det handlar om rena förfalskningar eller på någon annan grund ogiltiga intyg.

Enligt Bygghandelskommissionens uppfattning kan det diskuteras om A1-intygen bör ha en fullt så stark bevisverkan som i dag. Det finns anledning för Sverige som medlem i EU att väcka frågan om det inte i åtminstone uppenbara fall bör vara möjligt att materiellt överpröva intyg som har utfärdats av en utländsk myndighet. Den starka bevisverkan A1-intygen har i dag kan ge incitament till upplägg där felaktiga intyg utfärdas bara i syfte att undvika de kostnader det kan innebära för arbetsgivaren att betala sociala avgifter i värdlandet för utsändningen.

Redan i dag finns det dock inget som hindrar att svenska myndigheter i och för sig ifrågasätter grunderna för ett utfärdat A1-intyg. Finns exempelvis Skatteverket skäl att ifrågasätta ett ingivet intyg på materiell grund kan den utfärdande myndigheten i utlandet kontaktas. Visar det sig att den utländska myndigheten har gjort en felaktig bedömning eller kanske inte har fått kunskap om någon ändrad omständighet av betydelse för bedömningen kan myndigheten återkalla A1-intyget.

Mot den bakgrunden vill Bygghandelskommissionen understryka vikten av att det hos relevanta svenska myndigheter sker en systematisk kontroll av ingivna intyg. Det bör bedrivas ett aktivt arbete med att komma till rätta med fall där det trots ett utfärdat A1-intyg rätteligen är det svenska socialförsäkringssystemet som en utländsk arbetstagare ska tillhöra och som arbetsgivaren ska betala sociala avgifter till.

## 5.7 Inkomstskatt vid tillfälligt arbete i Sverige

### 5.7.1 Inledning

Frågan om var och hur mycket en arbetstagare ska betala i skatt på sina inkomster handlar inte om arbets- och anställningsvillkor i egentlig mening. Inkomstskatt betalas av arbetstagaren själv till det allmänna baserat på den bruttoinkomst hen har fått för utfört arbete. Enligt vissa

skattesystem, däribland det svenska, ska arbetsgivaren betala in skatten preliminärt, i Sverige kallat A-skatt. Men någon direkt arbetskraftskostnad handlar det inte om, eftersom skatten betalas in i förskott för arbetstagarens räkning.

Frågan om var en utländsk arbetstagare ska betala inkomstskatt är ändå av visst intresse här. Precis som när det gäller regleringen kring socialförsäkring kan det uppstå spänningar mellan olika länders system och regleringar när arbetstagare sänds över gränserna för att arbeta. Betalas inte inkomstskatt alls för visst arbete kan det innebära både att det allmänna undandras skatteintäkter och att den utsända arbetstagaren kan acceptera att arbeta för en lägre lön än annars.

### 5.7.2 Skattskyldighet enligt SINK

Alla som är bosatta eller stadigvarande vistas här ska betala skatt i Sverige på sina inkomster från både arbete i Sverige och i utlandet. Det samma gäller om personen tidigare har varit bosatt här och har väsentlig anknytning till Sverige. Andra personer, det vill säga personer som har en svagare anknytning till Sverige, ska som utgångspunkt betala en särskild skatt på sina inkomster för arbete här i landet. Inkomsten beskattas då normalt enligt lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK).

Från skatteplikt enligt SINK undantas – med liten förenkling – lön som betalas av en arbetsgivare som har sin hemvist utomlands, förutsatt att den utomlands bosatta personen vistas i Sverige under tid som sammanlagt inte överstiger 183 dagar under en tolv månadersperiod. Den här så kallade 183-dagarsregeln tillämpas alltså typiskt sett vid en utstationering eller annan utsändning till Sverige. Undantaget innebär i praktiken att utsända arbetstagare blir skattskyldiga i Sverige för sina inkomster här först efter sex månaders arbete inom en tolv månadersperiod.

Undantaget från skatteplikten enligt 183-dagarsregeln gäller inte om den utbetalade ersättningen belastar ett fast driftställe som arbetsgivaren har i Sverige. Ett fast driftställe definieras i inkomstskattelagen som en stadigvarande plats för affärsverksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs. En verksamhet anses normalt som stadigvarande

i Sverige när den sträcker sig över en tidsperiod om sex månader. I skatteavtal som Sverige har med andra länder förekommer dock längre tidsperioder och ibland också särskilda regler för byggverksamhet. En relativt vanlig tidsgräns för när en plats för byggverksamhet ska anses vara stadigvarande är i dessa avtal 12 månader.

### 5.7.3 Byggmärknadskommissionens bedömning

Det är enligt Byggmärknadskommissionens uppfattning svårt att ha några principiella invändningar mot 183-dagarsregeln i SINK. Bestämmelsen bygger på en avvägning som har gjorts mellan olika intressen och den ligger bland annat i linje med OECD:s så kallade modellavtal. Det går inte att ha några särskilda synpunkter på att en viss inkomst som en utländsk arbetstagare får för arbete i Sverige beskattas någon annanstans, så länge så verkligen sker.

Det kan möjligen för syftena för den här rapporten vara intressant att diskutera om gällande reglering gör det för lätt att undvika att betala någon skatt på den inkomst arbetstagaren får för sitt arbete i Sverige. Om skattskyldigheten i Sverige gäller från dag ett skulle det inte uppstå några tveksamheter i fråga om att inkomstskatt på arbetet ska beskattas här och det skulle vara lättare att kontrollera att skatt faktiskt betalas in.

Här kan noteras att undantaget från skattskyldighet enligt 183-dagarsregeln sedan den 1 januari 2020 normalt inte gäller när arbetstagaren hyrs ut eller ställs till förfogande av ett utländskt företag för att utföra arbete för en uppdragsgivare i Sverige. Lite förenklat innebär det att arbetstagare som sänds till Sverige från ett utländskt bemanningsföretag till ett kundföretag i Sverige inte kan åberopa något undantag från att betala inkomstskatt enligt SINK.

En annan förändring som skedde den 1 januari 2020 är att utländska arbetsgivare utan fast driftställe i Sverige till skillnad från tidigare ska göra preliminärskatteavdrag på inkomst som arbetstagaren är skattskyldig för. Det bör kunna innebära bättre förutsättningar för att beskattning i Sverige sker på ett korrekt sätt när väl skattskyldighet uppstår för en arbetstagare som inte är undantagen från beskattning enligt 183-dagarsregeln.



Bygghandelskommissionen noterar alltså att ändringar i lagstiftningen nyligen har skett som bör kunna göra det svårare att undandra det allmänna skatteintäkter och enklare att upptäcka oegentligheter. Kommissionen ser inte skäl att föreslå några ytterligare förändringar i de regelverk som rör utländsk arbetskrafts skattskyldighet i Sverige.

## 5.8 Straffrättsliga sanktioner mot dåliga anställningsvillkor

**Bygghandelskommissionen föreslår** att det straffrättsliga skyddet mot människoexploatering stärks, genom att det i brottsbalken införs en ny bestämmelse mot arbetskraftsexploatering. Enligt bestämmelsen ska det vara fråga om straffbar arbetskraftsexploatering när någon låter en person arbeta till uppenbart oskäliga villkor i förhållande till vad som brukar gälla för motsvarande arbete i Sverige. Det ska inte, som i dag i fråga om människoexploatering, krävas att personen har utsatts för exempelvis tvång, vilseledande eller utnyttjande av beroendeställning.

**Bygghandelskommissionen föreslår** också att det genom en ny bestämmelse i brottsbalken blir straffbart för arbetsgivare att träffa avtal med arbetstagare om återbetalning eller kvittning av lön och andra ersättningar. En förutsättning för det ska dock vara att den avtalade återbetalningen eller kvittningen innebär en otillbörlig vinst för arbetsgivaren. Fängelse bör finnas med i straffskalan.

### 5.8.1 Det allmännas möjligheter att ingripa är små i dag

Det allmännas roll är i dag är närmast obefintlig när det gäller att se till att arbetstagare i Sverige har rimliga anställningsvillkor, exempelvis en lön och andra ersättningar som motsvarar någon slags skälig nivå. Det är arbetsmarknadens parter som bestämmer villkoren genom kollektiv-

avtal. De fackliga organisationerna ska övervaka och vid behov gripa in med civilrättsliga medel mot arbetsgivare som tillämpar dåliga villkor på sina arbetstagare.

Det här är en skillnad mot de länder som har andra modeller för att reglera vilken lön som ska betalas för ett visst arbete. I flertalet andra länder inom EU bestäms minimilönenivåer i lag eller genom allmän-giltigförklaring av hela eller delar av kollektivavtal som parterna har förhandlat fram.

I dessa länder finns också mekanismer för kontroll och övervakning från det allmännas sida med möjligheter att gripa in med sanktioner mot arbetsgivare som inte lever upp till sina lagstadgade skyldigheter.

I grunden fungerar vår svenska arbetsmarknadsmodell och principerna för hur arbetsgivare och arbetstagare binds av kollektivavtal bra. Det finns såvitt Bygghälsöversynskommisionen kan bedöma inget som tydligt pekar på att problemet med osund konkurrens och arbetstagare som far illa på arbetsmarknaden är mindre i länder som mer har lagt uppgiften på det allmänna att reglera och övervaka anställningsvillkoren.

Men det är otillfredsställande att det allmänna i Sverige saknar möjlighet att gripa in med sanktioner i situationer där arbetsmarknadsmodellen uppenbart inte har lyckats nå ända fram. Det gäller framför allt situationer där det saknas kollektivavtal och där den enskilda arbetstagaren befinner sig i en situation där hen kanske vare sig vill eller kan agera mot arbetsgivare som utnyttjar det faktum att det i princip inte är olagligt i Sverige att avtala om relativt sett låga nivåer på lön och andra ersättningar.

Det finns därför anledning att diskutera om arbetsmarknadsmodellen kan stärkas upp och kompletteras genom att det på ett tydligare sätt än i dag kan blir möjligt för det allmänna att ingripa med sanktioner när arbetsgivare träffar avtal om lön och andra anställningsvillkor som tydligt avviker från vad som kan anses vara skäligt mätt med svenska kollektivavtalsmått.

### 5.8.2 Straffbart att inte betala ut en överenskommen lön?

I Norge gäller sedan nyligen att det kan vara straffbart att inte betala ut rätt lön till arbetstagaren, något som kallas lönnstyveri (lönestöld). Enligt en bestämmelse i den norska strafflagen kan en arbetsgivare som har försummat att betala lön och därmed berikat sig själv dömas till böter eller fängelse. Som typiskt exempel på lönestöld anges i förarbetena att arbetsgivaren inte betalar någon lön alls eller betalar en lön som är för låg i förhållande till vad som följer av lag eller avtal. Med avtal verkar avses både kollektivavtal och enskilda anställningsavtal.

Det framstår i och för sig som tilltalande att det allmänna kan gripa in med straffrättsliga sanktioner när en arbetsgivare i syfte att berika sig själv struntar i att betala ut den lön som arbetstagaren har tjänat in. För svenskt vidkommande kan man dock se en del problem med en sådan straffbestämmelse, särskilt i förhållande till hur den skulle kunna påverka den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Det skulle bli oundvikligt att åklagare och de allmänna domstolarna i den straffrättsliga processen skulle behöva ägna sig åt att i detalj tolka kollektivavtalsbestämmelser om löner och andra ersättningar om varje avvikelse i förhållande till de lönevillkor som gäller ska vara straffbar. Det skulle inte ligga i linje med partsautonomin på arbetsmarknaden och principen om att parterna själva tolkar innehållet i avtalen, ytterst genom att driva eventuella kollektivavtalstvister i Arbetsdomstolen.

Det ska också noteras att det enligt den norska lagen verkar sakna betydelse vilken den avtalade lönen är. Det är just den bristande utbetalningen av den avtalade lönen som är relevant, inte vilken lön som faktiskt har avtalats. Det är inte lönestöld i sig att betala en lön som kan betraktas som otillbörligt låg, så länge det är den lönen som har avtalats mellan parterna i anställningsavtalet.

Här bör den norska straffbestämmelsen, även om den gäller generellt på arbetsmarknaden, ses i ljuset av att lönevillkoren i norska kollektivavtal i regel är allmängiltigförklarade i branscher där det typiskt sett förekommer arbetslivskriminalitet.

Det är svårare att se hur en motsvarande straffbestämmelse om lönestöld logiskt och funktionellt skulle vara lämplig i Sverige, där utgångs-

punkten är att det inte finns någon lagreglering alls om lägsta nivå på lön eller några allmängiltigförklarade kollektivavtal.

Enligt Bygghandelskommissionens bedömning är det mer ändamålsenligt att i Sverige hitta en ordning där det allmänna på ett bättre sätt än i dag kan ingripa mot tillämpningen av dåliga lönevillkor snarare än mot att en avtalad lön inte betalas ut.

### 5.8.3 Skyddet mot människoexploatering bör stärkas

#### *Människoexploatering enligt dagens reglering*

Sedan några år tillbaka är det i Sverige straffbart med det som kallas människoexploatering.<sup>54</sup> För att det ska handla om straffbar människoexploatering ska någon, i regel en arbetsgivare, exploatera en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. I det här sammanhanget är främst exploatering i form av arbete till uppenbart orimliga villkor av intresse.

Men det står klart att det krävs mycket för att rekvisitet ”uppenbart orimliga villkor” ska vara uppfyllt. Det måste enligt förarbetsuttalanden handla om arbetsförhållanden eller arbetsvillkor som är så dåliga att de vid en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande och negativt sätt skiljer sig från vad som kan anses acceptabelt på arbetsmarknaden.

Om den utsatta personen är 18 år eller äldre räcker det inte med att villkoren har varit uppenbart orimliga. Det krävs också att det har skett ett olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation för att exploateringen ska vara straffbar.

Straffbestämmelsen har lett till få åtal och ännu verkar inte någon ha fällts för brottet. I ett fall fälldes visserligen en restaurangägare i tingsrätten för människoexploatering till åtta månaders fängelse. Men åtalet ogillades av hovrätten med en motivering som enligt Bygghandelskommissionens uppfattning visar på svårigheten för åklagaren att styrka brott. Den ena personen ansågs inte ha arbetat till uppenbart orimliga villkor, trots en lönenivå på strax över 50 kronor i timmen.

54 4 kap. 1 b § brottsbalken

Den andra personen ansågs inte ha befunnit sig i en sådan utsatt situation eller vilseletts på ett sådant sätt att rekvisiten för en fällande dom var uppfyllda.

Riksåklagaren har överklagat hovrättens dom till Högsta domstolen. Enligt uppgift har domstolen beviljat prövningstillstånd och kommer alltså att pröva fallet. Någon dom har inte meddelats när detta skrivs.

### *En ny straffbestämmelse mot arbetskraftsexploatering*

Det har för Bygghandelskommissionen tidigt under arbetet stått klart att brottsbalkens reglering om människoexploatering genom dåliga arbets- och anställningsvillkor inte verkar fungera som det är tänkt. Redan nu kan nog slutsatsen dras att rekvisitet om hur dålig exempelvis en lön ska vara samt svårigheten att styrka omständigheterna kring den utsatta personens situation gör bestämmelsen svår att tillämpa.

Utredningen om arbetskraftsinvandring har i sitt slutbetänkande lämnat en rad förslag angående villkoren för utländsk arbetskraft i Sverige.<sup>55</sup> Av kanske störst intresse här är utredningens förslag om att brottet exploatering av utländsk arbetskraft införs i utlänningslagen.

Förslaget innebär att den reglering som i dag finns i brottsbalken om människoexploatering genom uppenbart orimliga villkor förs in även i utlänningslagen, med den viktiga skillnaden att det inte ska krävas exempelvis något tvång, vilseledande eller utnyttjande av beroendeställning för att det ska handla om straffbar exploatering av just utländsk arbetskraft.

Bygghandelskommissionen stöder utredningens förslag i fråga om villkoren för utländsk arbetskraft och anser att de bör genomföras. Kommissionen delar särskilt utredningens bedömning att det inte bör krävas exempelvis ett tvång eller vilseledande för att det ska handla om straffbar arbetskraftsexploatering. Fokus bör uteslutande ligga på att villkoren är usla för att beteendet ska vara straffbart för arbetsgivaren.

Som Utredningen om arbetskraftsinvandring påpekar är det annars mycket svårt att döma någon arbetsgivare för brott. Är arbetstagaren

nöjd med – eller åtminstone accepterar – villkor som i och för sig är uppenbart orimliga kommer hen sannolikt inte heller att medverka i en brottsutredning.

Arbetstagaren kan ha flera skäl till att acceptera exempelvis en mycket låg lön utan att övriga rekvisit i dagens straffbestämmelse är uppfyllda. Det är viktigt att det allmänna kan gripa in mot arbetsgivare som tillämpar usla villkor på sina arbetstagare utan att arbetstagaren själv nödvändigtvis anser sig ha behandlats på ett dåligt sätt i övrigt.

Byggmarknadscommissionen anser att det vore mer ändamålsenligt att införa en ny bestämmelse i brottsbalken, lämpligen i en ny 4 kap. 1 c §. Brottet människoexploatering genom dåliga arbets- och anställningsvillkor i 4 kap. 1 b § brottsbalken bör alltså brytas ut och bilda en egen paragraf om arbetskraftsexploatering. Enligt commissionens uppfattning saknas det skäl att i det här sammanhanget göra åtskillnad mellan situationen att arbetstagaren är utländsk eller svensk.

En ny straffbestämmelse mot arbetskraftsexploatering bör alltså sammanfattningsvis enligt commissionens uppfattning gälla generellt och placeras i brottsbalken. Det bör för straffbarhet inte krävas att personen har utsatts för olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Den typen av omständigheter bör dock självfallet kunna ha relevans för om brottet ska anses vara grovt eller av normalgraden.

### *Det bör räcka att villkoren är uppenbart oskäliga*

I dag gäller att villkoren som tillämpas är uppenbart orimliga för att det ska vara fråga om straffbar människoexploatering. Samma krav föreslås gälla för brottet exploatering av utländsk arbetskraft enligt förslaget från Utredningen om arbetskraftinvandring.

Att det ska handla om uppenbart orimliga villkor innebär högt ställda krav för att någon ska kunna dömas för brott, något som också betonas i förarbetena till den nuvarande straffbestämmelsen.

Det är enligt commissionens uppfattning självklart att inte vilka avvikelser som helst i förhållande till vad som kan anses vara ”normala” villkor i Sverige ska vara straffbara. Det gäller särskilt mot bak-

grund av att det ju som utgångspunkt inte finns någon lag eller några allmängiltigförklarade kollektivavtal om vilken lön som ska betalas för ett visst arbete.

Om bara mindre avvikelser från ”normala” villkor skulle innebära ett straffansvar för arbetsgivaren riskerar också den svenska arbetsmarknadsmodellen att påverkas på sikt, genom att det av vid den rättsliga bedömningen skulle behöva göras relativt detaljerade bedömningar och tolkningar av kollektivavtalsvillkor.

Rekvisitet om hur usla villkoren måste vara för straffbarhet bör dock enligt kommissionens uppfattning kunna lättas upp något. Att ett villkor ska vara orimligt är i sig ett mycket högt ställt krav. Att det orimliga i villkoret dessutom ska vara uppenbart gör det än svårare att styrka att arbetsgivaren har begått ett brott.

Enligt kommissionens uppfattning skulle det vara en rimlig avvägning att straffbelägga att någon låter någon arbeta under villkor som är uppenbart oskäligen i förhållande till vad som brukar gälla för motsvarande arbete i Sverige.

På det sättet skulle man vid bedömningen anknyta till någon slags normal svensk nivå på villkoren. Men för att beteendet ska vara straffbart måste det handla om dels att villkoren påtagligt understiger den nivån, dels att det är uppenbart att det förhåller sig så. Det ska inte behövas någon detaljerad tolkning av kollektivavtal eller någon mer noggrann kartläggning för att nå slutsatsen att villkoren påtagligt understiger normal nivå.

Det ska för straffbarhet handla om att villkoren ligger på en nivå som måste framstå som oskäligen för var och en som har vidtagit rimliga åtgärder för att skaffa sig kunskap om vilka villkor som normalt brukar tillämpas på det aktuella arbetet i Sverige.

#### 5.8.4 Kriminalisering av avtal om återbetalning av lön

##### *Återbetalning av lön är ett problem*

Ett problem som ofta beskrivs av inte minst fackliga organisationer är att arbetstagare, i regel personer som befinner sig i en utsatt situation, betalar tillbaka tidigare utbetald lön till arbetsgivaren. Problemet har också uppmärksamats av Utredningen om arbetskraftsinvandring.

Upplägg med återbetalning av lön har normalt sin bakgrund i att arbetsgivaren vill att det ska se ut som att en svensk kollektivavtalsenlig lön betalas ut medan situationen i praktiken är en annan. I fall där det krävs arbetstillstånd kan det handla om att lura Migrationsverket genom att lönen ser ut att hålla rätt nivå för att tillstånd ska beviljas. I fall där det har tecknats ett kollektivavtal med en svensk facklig organisation kan det handla om att lura den fackliga organisationen så länge arbetet pågår.

Särskilt vanligt förekommande verkar problemen vara när det gäller utländsk arbetskraft som bara tillfälligt jobbar på exempelvis ett bygge i Sverige. Under tiden en utstationering pågår betalas en lön enligt exempelvis byggavtalet ut och arbetsgivaren kan i förhållande till Byggnads visa att kollektivavtalet efterlevs. Men när utstationeringen har avslutats och arbetstagaren har rest hem betalas delar av lönen tillbaka till arbetsgivaren.

I praktiken har arbetstagaren i det läget inte fått den lön som hen ska ha som utstationerad i Sverige och arbetsgivaren har i praktiken kunnat konkurrera med svenska företag på ett otillbörligt sätt, nämligen genom alltför låga arbetskraftskostnader.

Skälen till att en person betalar tillbaka lön till arbetsgivaren kan se olika ut. Det kan handla om tvång eller hot från arbetsgivarens sida. Den typen av beteenden kan normalt angripas straffrättsligt redan i dag.

Det kan också redan från början ha avtalats mellan arbetsgivaren och arbetstagaren om att viss lön ska betalas tillbaka. Den typen av avtal kan säkerligen ofta angripas med stöd av avtalslagen, särskilt om arbetstagaren har utsatts för påtryckningar att ingå avtalet. Men för att avtalslagen ska aktualiseras krävs att arbetstagaren själv tar initiativ och angriper avtalet.

Har arbetsgivaren och arbetstagaren från början avtalat om att lön som betalas ut under exempelvis en utstationering sedermera ska betalas tillbaka är det svårt att se att det allmänna skulle kunna ingripa. Det är som nämnts tidigare inte olagligt att tillämpa löner på viss lägre nivå i Sverige, så länge det inte rör sig om människoexploatering enligt brottsbalken.



*Avtal om återbetalning av lön bör kriminaliseras*

Det finns för samhället anledning att se mycket allvarligt på fall där det på förhand har avtalats om att en utbetalad lön ska betalas tillbaka till arbetsgivaren. Den typen av upplägg syftar ofta till att kringgå både den svenska arbetsmarknadsmodellen och den reglering som för svensk del genomför utstationeringsdirektivet.

Handlar det om utländska personer som behöver arbetstillstånd kan syftet vara att runda den mest grundläggande komponenten vid Migrationsverkets tillståndsprovning, nämligen att arbetstagaren arbetar till villkor i nivå med svenska kollektivavtal.

Upplägget innebär i praktiken att arbetsgivaren konkurrerar med lönekostnader som ligger under vad som är brukligt på den svenska arbetsmarknaden, vilket i sin tur kan leda till att företag som följer regelverken konkurreras ut och att lönerna på arbetsmarknaden dumpas. Upplägget innebär också att den enskilda arbetstagaren inte får rätt lön enligt exempelvis ett kollektivavtal som arbetsgivaren har med en svensk facklig organisation.

Även om arbetstagaren i någon mening kan sägas ha ingått avtalet frivilligt, kanske för att hen tycker att den lön som till slut blir kvar ändå är acceptabel, så handlar det enligt Byggmärknadskommissionens uppfattning om avtal som led i rena stöldbeteenden från arbetsgivarens sida. Att detta drabbar inte bara den enskilda arbetstagaren utan även hederliga svenska företag – och ytterst hela bygg- och anläggningsbranschen – gör uppläggen än mer allvarliga från det allmännas perspektiv.

En bestämmelse som kriminaliserar avtal om återbetalning av lön skulle kunna verka avhållande mot att otillbörliga avtal om återbetalning av lön träffas och ge arbetstagare ett verktyg att se till att en svensk kollektivavtalad lön verkligen hamnar i hens plånbok. En sådan bestämmelse skulle också – utöver att sända en tydlig signal att den här typen av upplägg inte accepteras i Sverige – göra det möjligt för det allmänna att ingripa med straffrättsliga sanktioner mot företag som har som upplägg att konkurrera med oskäligen löner på den svenska marknaden.

Att straffbelägga att parter mer eller mindre frivilligt ingår avtal med varandra är ovanligt i svensk rätt, men det förekommer. Det är exempelvis straffbart för båda parter att avtala om köp av hyresrätt.

Byggmarknadscommissionen anser att det finns anledning att straffbelägga även ingående av avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagen om att återbetala lön i vissa fall. På sätt och vis kan man säga att en sådan straffregel skulle vara en svensk motsvarighet till den norska straffbestämmelsen om lönestöld, men bättre anpassad till hur den svenska arbetsmarknadsmodellen är utformad.

### *Hållpunkter för utformningen av en straffbestämmelse*

Exakt hur en straffbestämmelse mot avtal om återbetalning av lön bör utformas behöver utredas närmare än vad som varit möjligt inom ramen för Byggmarknadscommissionens arbete. Följande hållpunkter för en reglering vill dock commissionen lyfta fram.

Ska ingäendet av avtal om återbetalning av lön kriminaliseras bör det vara arbetsgivaren som riskerar en straffrättslig sanktion, inte arbetstagen. Arbetstagarare som ingår den typen av avtal lär ofta inte se något annat alternativ än att gå med på villkoren, med risk för att annars inte få någon anställning.

Att straffbelägga ingäendet av avtal om återbetalning av lön även i förhållande till arbetstagen skulle också vara kontraproduktivt, eftersom arbetstagen i sådana fall kan förväntas försöka dölja snarare än att blottlägga att avtalet finns.

Inte bara avtal om återbetalning av lön bör straffbeläggas. Också avtal om återbetalning av andra ersättningar med koppling till det utförda arbetet bör omfattas. Detsamma bör gälla avtal om återbetalning av ersättningar som arbetstagen har fått för utgifter som arbetsgivaren enligt exempelvis ett svenskt kollektivavtal ytterst ska stå för.

En straffbestämmelse bör dock ta höjd för att det kan finnas fullt legitima skäl för ett avtal om återbetalning av lön. Det kan exempelvis handla om att arbetstagen av misstag har fått för mycket lön utbetald. Det kan också handla om att arbetsgivaren i förskott har stått för kostnader som av arbetsgivaren öppet redovisas som en utbetalning

som inte avser ersättning för arbete eller för sådana utgifter som arbetsgivaren ska stå för.

Här skulle den norska straffbestämmelsen om lönestöld kunna vara en förebild, genom att den förutsätter att arbetsgivaren har berikat sig själv genom att inte betala ut rätt lön. På motsvarande sätt skulle det enligt en svensk straffbestämmelse mot avtal om återbetalning av lön kunna förutsättas att den avtalade återbetalningen innebär en otillbörlig vinst för arbetsgivaren. På så sätt skulle legitima skäl till den typen av återbetalningsavtal falla utanför det straffbara området.

Straffbestämmelsen bör också utformas så att det inte blir alltför enkelt att kringgå den. Det Byggnadsmarknadscommissionen ser framför sig är att en arbetsgivare i stället för att avtala om en återbetalning av lön i stället avtalar om en framtida kvittning av den utbetalade lönen mot framtida lön.

Ett exempel skulle kunna vara att ett utländskt byggföretag träffar ett hängavtal med Byggnads och under den tid företaget verkar på den svenska byggarbetsplatsen betalar en kollektivavtalsenlig lön. Efter att arbetet har avslutats och arbetstagaren har rest hem sker visserligen ingen återbetalning, men väl en delvis kvittning av den utbetalade lönen mot framtida löneutbetalningar från arbetsgivaren. Också avtal om den typen av kvittning bör omfattas av straffbestämmelsen.

När det gäller vilken sanktion som bör gälla får den frågan övervägas inom ramen för ett framtida lagstiftningsarbete. Enligt Byggnadsmarknadscommissionens uppfattning bör dock fängelsestraff finnas med i straffskalan för att bestämmelsen ska få den avhållande verkan som eftersträvas.

Straffbestämmelsen bör placeras i anslutning till brottsbalkens bestämmelser mot människoexploatering och den ovan diskuterade nya bestämmelsen med ett stärkt skydd mot arbetskraftsexploatering. Den kan lämpligen placeras i en ny 4 kap. 1 d § brottsbalken.



## 6 Myndigheternas roll

*I detta kapitel diskuterar Bygghandelskommissionen särskilt frågor angående hur myndighetskontrollen och myndighetssamverkan för att motverka arbetslivskriminalitet kan underlättas och effektiviseras. Fokus när det gäller förslagen ligger på att underlätta flödet av information mellan myndigheter i samverkan.*

*Sekretessreglerna mellan myndigheterna som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet föreslås ändras så att en skyldighet införs att lämna sådana uppgifter som behövs för en effektiv samverkan. En förutsättning ska vara att myndighetssamverkan permanentas enligt ett särskilt regeringsbeslut. I kapitlet lämnas också förslag som syftar till att hantera konsekvenserna av att viss information på företags skattekonton sedan ett par år tillbaka anses omfattas av absolut sekretess.*

### 6.1 Inledning

För att kunna agera framgångsrikt mot fusk, kriminalitet och oegentligheter på arbetsmarknaden krävs ett effektivt kontrollarbete från myndigheternas sida samt ett fungerande och nära samarbete mellan olika inblandade parter. Detta gäller såväl i byggbranschen som i andra branscher. För att kunna få till stånd ett fungerande samarbete krävs både en vilja till samverkan och en kultur och ett klimat som stimulerar och främjar samarbete.

För att samarbetet ska fungera fullt ut och bli effektivt behövs också ett regelverk som både stöder och ställer krav på samverkan och utbyte av relevant information. Detta gäller inte minst samverkan mellan olika myndigheter, något som myndigheter, privata näringsidkare och arbetsmarknadens parter har lyft fram i olika sammanhang. Frågor om samverkan och informationsutbyte mellan olika aktörer har länge utpekats som helt centralt för en effektiv bekämpning av brottslighet och andra oegentligheter inom inte minst den svenska byggbranschen.

## 6.2 Myndigheternas kontrollfunktion

### 6.2.1 Kontroll är en integrerad del i myndighetsarbetet

Kontroll är en central och nödvändig del av myndigheternas handläggning. En hel del kontrollåtgärder är så integrerade i verksamheten att man som enskild nästan inte noterar dem. Till exempel att man i olika sammanhang ska visa legitimation eller slå in sitt bankID. Eller att det i samband med ett avbetalningsköp görs en ekonomisk kontroll.

Utgångspunkten bör vara att människor och företag vill göra rätt för sig. Men samtidigt är det väl känt att det begås både omedvetna och medvetna fel. Såväl myndigheter som näringslivet är regelbundet utsatta för olika former av brottsligt utnyttjande med olika grad av systematik.

Ibland rör det sig om organiserad och systematisk kriminalitet och andra gånger om brott av mer tillfällig och mindre omfattande karaktär. Av det skälet är det självklart att det måste utvecklas fungerande kontrollåtgärder och bra kontrollsystem. Det finns egentligen ingen konflikt mellan de olika perspektiven tillit och kontroll utan de är snarare beroende av varandra.

De flesta myndigheter har under senare år arbetat med att effektivisera och utveckla sin kontrollverksamhet. Det har också skett förändringar i lagstiftningen som skapar bättre möjligheter för samverkan och kontroll. Förmågan att genom kontroller motverka brottslighet visar sig dock i vissa avseenden vara begränsad.

Graden av kontroll och resurserna för kontroll varierar under olika perioder och mellan olika verksamheter. Det har visat sig att det ibland

under ”knappa tider” kan vara svårt att freda kontrollverksamheten. Till exempel prioriteras ibland en snabb hantering på bekostnad av kvalitet och korrekthet.

En typ av kontrollverksamhet är det som brukar kallas tillsyn. Kärnan i all tillsyn är granskning som genomförs med stöd av lagstiftning och som ger tillsynsmyndigheten en möjlighet att vidta någon form av ingripande. Tillsyn kan vara ett snävt begrepp där det främst handlar om att kontrollera att lagar och regler följs. Det finns dock ofta ett behov av att bredda detta för att se om ändamålet med verksamheten uppnås eller om verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt försvarbart sätt.

### 6.2.2 Utveckling av kontrollverksamheten behövs

Från många myndigheter lyfts behovet av resurser fram för att kunna utveckla kontrollverksamheten. Det handlar om resurser för att med hjälp av AI eller på andra sätt utveckla IT-systemen så att kontrollarbetet blir både effektivt, träffsäkert och smart. Eller så kan det handla om en ren förstärkning av personella resurser. Att göra skrivbordskontroller kräver mer begränsade resurser och kan ge goda resultat. Samtidigt är det också viktigt att freda resurser för fysiska kontroller på plats.

Bristande resurser är naturligtvis en faktor som kan begränsa kontrollverksamheten. Men att göra rätt från början minskar behovet av resurskrävande efterkontroller. Det har i olika sammanhang pekats på behovet av resurser för att säkerställa kontinuitet och långsiktighet i kontrollarbetet. Hur mycket resurser som behövs är svårt att fastställa. Men det är emellertid tydligt att kostnaderna för kontroll är mycket liten i relation till verksamheternas totala volym.

Mycket talar för att resurserna för kontroll generellt sett behöver förstärkas och att kontrollerna kan bli mer effektiva genom utveckling av IT-baserade kontrollsystem. Resurserna för kontroll måste också fredas även om andra verksamheter inom en myndighet ställer krav på ökade insatser.

ESSI är ett IT-system som gör det möjligt för myndigheter och liknande aktörer inom EU att skicka underlag elektroniskt. Syftet är bland annat att det ska bli enklare att göra kontrollåtgärder eftersom

man lättare ska kunna få korrekt information om till vilket lands socialförsäkringssystem en person hör. Anslutningen till systemet är inte klar men Försäkringskassan uppger att det redan nu har fått positiva effekter när det gäller kontrollen av utländska arbetstagares A1-intyg.

Det pågår hos Försäkringskassan ett IT-utvecklingsprojekt som skulle kunna bidra till att kontrollerna av A1-intyg ytterligare underlättas. Det beräknas dock inte vara klart under den närmaste tiden.

### 6.3 Initiativ kopplade till myndigheters arbete mot arbetslivskriminalitet

**Bygghandelskommissionen uppmanar regeringen att se till att det pågående myndighetssamarbetet permanentas och att samverkan utvecklas, med fokus på fler och mer omfattande kontroller framöver.**

#### 6.3.1 Åtta myndigheter samverkar mot arbetslivskriminalitet

Frågan om myndigheternas arbete och i synnerhet samverkan mot arbetslivskriminalitet har stått i fokus under de senaste åren. Åtta myndigheter<sup>56</sup> har under 2018–2020 haft ett regeringsuppdrag att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensamma kontroller i syfte att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Samarbetet har resulterat i över 3 000 kontroller på olika arbetsplatser. Fokus har legat på de branscher som anses vara mest riskutsatta, nämligen byggsektorn, restaurangbranschen och skönhetsbranschen.

Vid kontrollerna har man bland annat hittat människohandel, bidragsbrott, illegal arbetskraft, undermåliga bostadsförhållanden och riskfyllda arbetsmiljöer.

56 Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket



Samma åtta myndigheter har också under 2021 haft i uppdrag att delta i gemensamma kontroller med utgångspunkten att arbetet ska intensifieras och antalet kontroller öka. Arbetsmiljöverket – som har uppdraget att samordna det myndighetsgemensamma arbetet – har i budgeten för 2022 fått ett ökat anslag med 10 miljoner kronor för ändamålet.

Som en del av regeringsuppdraget avseende 2021 har myndigheterna lämnat förslag om hur en varaktig myndighetssamverkan i kontrollarbetet mot arbetslivskriminalitet lämpligen bör organiseras. Det föreslås bland annat att det ska finnas regionala samverkansgrupper som ansvarar för de operativa delarna av samverkan, som planering och genomförande av kontroller samt efterarbete. Det föreslås vidare att det ska finnas en partssamrådsgrupp som ansvarar för att tillsammans med arbetsmarknadens parter ta fram en struktur för hur samråd ska ske på central och regional nivå.

Det föreslås också att det inom Arbetsmiljöverket ska finnas en kanslifunktion som ska fungera som stöd för de olika grupperna inom samverkan. Överst i organisationen ska det enligt myndigheternas förslag bland annat finnas en nationell samordningsgrupp, en kommunikationsgrupp samt en analysgrupp.

### 6.3.2 Utvärdering av samverkan mot arbetslivskriminalitet

I en departementspromemoria utvärderas det myndighetsgemensamma arbete mot arbetslivskriminalitet som bedrevs under 2018–2020.<sup>57</sup> Utvärderingen visar att arbetet har gett positiva resultat men att det finns ett antal faktorer som de deltagande myndigheterna själva anser försvårar samarbetet. Det handlar framför allt om möjligheten att utbyta relevant information inför och efter myndighetsgemensamma kontroller av exempelvis en byggarbetsplats.

I promemorian föreslås att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning med uppdrag att se över hur gällande sekretessreglering lämpligast skulle kunna ändras för att möjliggöra ett ändamålsenligt informationsutbyte mellan myndigheter som deltar i samverkan.

Lämpliga arbetsställen att kontrollera, praktisk information som behövs för en effektiv kontroll samt information om vad som framkommit inom ramen för en myndighetsgemensam kontroll anges som särskilt angelägna typer av information som bör kunna utbytas i större utsträckning än i dag.

Vidare föreslås bland annat att förutsättningarna för en samlad och regelmässig överföring av information till något som kallas auktoriserade aktörer utreds. Det konstateras att både offentliga och andra aktörer som arbetar mot arbetslivskriminalitet kan behöva både offentlig och sekretessbelagd information från myndigheter. I kraven för att en aktör ska kunna vara auktoriserad mottagare av information kan exempelvis ligga att det ska finnas vissa rutiner i fråga om hur den mottagna informationen hanteras.

I promemorian föreslås slutligen att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att göra en översyn av hur inkomna A1-intyg hanteras, i syfte att informationen ska kunna komma fler myndigheter till godo. Särskilt nämns frågan att en myndighet som konstaterat att ett ingivet A1-intyg är falskt bör kunna informera andra myndigheter som kan ha nytta av informationen.

### 6.3.3 Statens insatser mot exploatering av arbetskraft

Riksrevisionen publicerade i slutet av 2020 en rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft.<sup>58</sup> Bakgrunden till granskningsrapporten var att det under senare år har uppmärksammats allt fler fall där arbetstagare arbetar i Sverige under mycket dåliga förhållanden.

Riksrevisionen konstaterar att framför allt utländsk arbetskraft riskerar att utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden. Det sägs exempelvis ske genom att utlänningar får arbeta utan eller till låg lön, har långa arbetsdagar, en farlig arbetsmiljö och dåliga boendeförhållanden. En slutsats som Riksrevisionen drar är att det finns stora brister i de statliga insatserna för att motverka arbetskraftsexploatering.

Bristerna bedöms främst bero på att regeringen inte har gett de berörda myndigheterna mandat och tydliga uppdrag att motverka proble-

58 Riksrevisionen (2020)

met. Riksrevisionen anser att regeringen bör bestämma vilka myndigheter som ska ha en aktiv roll i arbetet och tydliggöra varje myndighets ansvar och uppdrag. Arbetsmiljöverket bedöms vara lämplig myndighet för att samordna arbetet mot exploatering av arbetskraft.

Värt att särskilt lyfta fram i övrigt är att regeringen rekommenderas att utreda frågan om hur riskgrupper kan få bättre möjligheter att utkräva en avtalad eller inestående lön samt om någon myndighet bör utöva tillsyn över arbetsvillkoren för utländsk arbetskraft i branscher med ökad risk för arbetskraftsexploatering.

### 6.3.4 Riksdagens tillkännagivande

Vid behandlingen av den rapport från Riksrevisionen som berörts ovan betonade Arbetsmarknadsutskottet att myndighetssamverkan är en viktig faktor för att få bukt med problemen kring arbetslivskriminalitet.<sup>59</sup> Flera motioner hade uppmärksammat de problem som myndigheter som samverkar på området har påtalat i fråga om att utbyta den information som krävs för en effektiv och ändamålsenlig kontrollverksamhet. På förslag från utskottet beslutade riksdagen den 15 juni 2021 i ett så kallat tillkännagivande att regeringen senast den 1 april 2022 bör återkomma med förslag på ändrade sekretessregler och ökade möjligheter för myndigheter att samverka för att motverka exploatering av arbetskraft.

### 6.3.5 Sekretess mellan myndigheter utreds

Sedan hösten 2021 pågår ett arbete inom Finansdepartementet med att utreda möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Av uppdragsbeskrivningen framgår att bakgrunden bland annat är att det behöver säkerställas att dessa aktörer har den information som behövs för att motverka arbetslivskriminalitet.

Enligt uppdragsbeskrivningen ska det utredas om och i så fall hur informationsutbyte kan ske i större utsträckning inom ramen för gäl-

59 Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2020/21:AU12

lande regelverk. Det ska också utredas om det finns behov av ändrade regler och vilka författningsändringar som i så fall bör ske. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2022.

### **6.3.6 Nationell delegation mot arbetslivskriminalitet**

Regeringen har nyligen tillsatt en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet.<sup>60</sup> Den ska verka samlande och stödjande för att motverka arbetslivskriminalitet. Den ska också förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige samt sprida kunskap om internationella erfarenheter. Delegationen har därutöver i uppdrag att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet. Vid behov ska förslag läggas fram om hur samverkan kan förbättras och hur effektiviteten i statens insatser mot arbetslivskriminalitet kan stärkas. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2025.

### **6.3.7 Byggmärknadskommissionen ser positivt på initiativen**

Byggmärknadskommissionen ser det pågående myndighetssamarbetet som en mycket viktig nyckel till framgång i arbetet mot arbetslivskriminalitet i samhället. Det är viktigt att regeringen ser till att arbetet permanentas och att samverkan utvecklas, med fokus på fler och mer omfattande kontroller framöver. Det är också bra att frågan om sekretess vid informationsutbyte mellan myndigheter i samverkan utreds. Kommissionen återkommer nedan med en diskussion om vad som konkret skulle kunna göras för att underlätta nödvändigt informationsutbyte.

Byggmärknadskommissionen ser också positivt på att delegationen mot arbetslivskriminalitet har inrättats. Delegationen kan förväntas spela en viktig och pådrivande roll för att motverka arbetslivskriminalitet och även värna att arbetet blir uthålligt och långsiktigt. Genom att delegationen har en bred sammansättning bör arbetet också kunna leda till ett växande ansvarstagande från de viktigaste aktörerna.

60 Dir 2021:74

## 6.4 Bättre möjligheter till informationsutbyte

**Byggmärknadskommissionen föreslår** att det införs en särskild lag om uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen vid utbyte av uppgifter mellan myndigheter som enligt ett regeringsbeslut samverkar mot arbetslivskriminalitet.

### 6.4.1 Offentlighet och sekretess

En grundläggande princip inom svensk förvaltning är offentlighetsprincipen. Var och en i samhället har en grundlagsskyddad rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter, såvida det inte finns någon grund för att belägga handlingen eller vissa uppgifter i handlingen med sekretess. Förutsättningarna för om en uppgift ska omfattas av sekretess regleras huvudsakligen i offentlighet- och sekretesslagen, OSL.

Offentlighetsprincipen innebär en rätt för exempelvis privatpersoner och ideella organisationer att ta del av handlingar. Myndigheter kan inte åberopa offentlighetsprincipen för att få ut handlingar och uppgifter från andra myndigheter. Av OSL följer i stället att en myndighet på en begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över.<sup>61</sup> Uppgiften ska dock inte lämnas ut om den omfattas av sekretess eller om utlämnandet skulle hindra arbetets behöriga gång.

Samma sekretess gäller när en myndighet begär att få ut en handling från en annan myndighet som när en enskild gör en motsvarande begäran med stöd av offentlighetsprincipen. Men det finns i OSL några sekretessbrytande bestämmelser som gäller just när information lämnas mellan myndigheter.

Bland annat finns en så kallad generalklausul som är tillämplig bara när information ska lämnas mellan myndigheter.<sup>62</sup> Den innebär att en uppgift trots sekretess får lämnas ut till en annan myndighet om det är

61 6 kap 5 § OSL

62 10 kap 27 § OSL

uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Om en handling omfattas av sekretess kan sekretessen vara olika stark beroende på vilken typ av uppgift det handlar om samt inom vilken typ av verksamhet den förekommer. Vid svagare sekretess gäller att en uppgift eller handling får lämnas ut efter en avvägning mellan å ena sidan syftet med att uppgiften lämnas ut och å andra sidan skadan för exempelvis den enskilde som uppgiften gäller.

Viss sekretess är absolut, det vill säga att uppgifterna inte får lämnas ut oavsett om det kan orsaka skada eller inte. Absolut sekretess gäller exempelvis i stora delar av Skatteverkets verksamhet i fråga om uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.<sup>63</sup>

Att en uppgift inte omfattas av sekretess innebär inte alltid att det är fritt fram att lämna ut den till en annan myndighet. Handlar det om personuppgifter finns det regler, framför allt i EU:s dataskyddsförordning, om hur sådana uppgifter får behandlas. Det krävs bland annat att behandlingen har stöd i någon av förordningens rättsliga grunder.

En sådan grund är att exempelvis en myndighet har en rättslig förpliktelse att behandla personuppgiften i sin verksamhet. För myndigheter finns olika så kallade registerförfattningar som anger ramarna för hur personuppgifter får och ska behandlas i respektive myndighets verksamhet.

#### 6.4.2 Sekretess hindrar nödvändigt samarbete

I departementspromemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet redogörs för flera typer av information som någon eller flera myndigheter själva anser sig behöva för att effektivt kunna arbeta mot arbetslivskriminalitet inom respektive ansvarsområde. Ofta anser sig dock den myndighet som har informationen inte kunna lämna uppgifterna enligt bland annat gällande sekretesslagstiftning.

Det kan handla om en så grundläggande uppgift som var en viss byggarbetsplats är belägen inför att en kontroll ska ske. Den informa-

63 Skatteverkets sekretess regleras i 27 kap. OSL

tionen kan finnas hos Skatteverket eller Arbetsmiljöverket genom de krav på anmälan av arbetsplats som kan gälla enligt viss lagstiftning. Flera myndigheter som deltar i samverkan mot arbetslivskriminalitet har uppgett att de skulle behöva få tillgång till informationen för att effektivt kunna bedriva sin kontrollverksamhet.

Ett annat problem som lyfts fram är att en myndighet kan bedöma det som otillåtet att meddela en annan myndighet om förhållanden som har upptäckts inom ramen för den egna kontrollverksamheten. Utbyts inte den typen av information mellan myndigheterna, exempelvis vid planeringen inför en myndighetsgemensam kontroll av en arbetsplats, försämras också effektiviteten i insatsen.

Ett tredje problem som lyfts fram är att sekretesslagstiftningen och regleringen som omgärdar behandlingen av personuppgifter ofta förhindrar att respektive myndighet delar med sig av erfarenheter och iakttagelser som gjorts inom ramen för en myndighetsgemensam kontrollåtgärd. Det kan exempelvis handla om att Skatteverket upptäcker att det finns arbetstagare utan arbetstillstånd på arbetsplatsen men ser rättsliga hinder mot att informera polisen om detta.

Bilden som myndigheterna själva tecknar är alltså att saker som en statlig myndighet observerar inte alltid kan delas med en annan myndighet som skulle behöva informationen för att inom ramen för sitt kontrollansvar motarbeta arbetslivskriminella upplägg.

Byggmarknadskommissionen välkomnar att frågan om informationsutbyte mellan olika aktörer i syfte att motverka arbetslivskriminalitet nu tydligt finns på den politiska agendan. Utvecklingen av den myndighetsgemensamma samverkan som pågår bör kunna ge bättre möjligheter att också utbyta information mellan de samverkande myndigheterna. Det kan i sin tur förväntas förbättra möjligheterna att komma till rätta med arbetslivskriminalitet i bland annat byggbranschen.

Men det är angeläget att förändringar verkligen kommer till stånd och att det sker snabbt. Byggmarknadskommissionen kommer i det följande att diskutera ett par tänkbara vägar framåt för att ge myndigheter och andra aktörer bättre verktyg för att motverka regelöverträdelser och kriminalitet i den svenska byggsektorn.

### 6.4.3 Bryt sekretessen vid arbete mot arbetslivskriminalitet

Vissa av de problem som har beskrivits av myndigheterna själva om informationsutbyte verkar böttna i att de sinsemellan kan ha olika syn på hur gällande regler ska tolkas. Tolkningen sker internt inom respektive myndighet och kan leda till olika resultat.

Vidare verkar den så kallade generalklausulen i OSL – som ju kan medge att sekretessen bryts vid utbyte av information mellan myndigheter – inte anses ge det utrymme till en mer regelmässig informationsöverföring av annars sekretessbelagd information. En grundläggande komponent i generalklausulen är att den bryter sekretessen bara om intresset av en informationsöverföring i det enskilda fallet har företräde framför det intresse som sekretessen är till för att skydda.

Generalklausulen anses av många myndigheter inte vara lämplig att använda för att mer rutinmässigt föra över exempelvis en viss typ av information från en myndighet till en annan.

Ytterligare en komplicerad komponent är regleringen kring personuppgifter i bland annat EU:s dataskyddsförordning, ofta kallad GDPR. Också här verkar det finnas en osäkerhet hos myndigheterna när det gäller var gränserna går i de enskilda fallen. Det gäller särskilt när det inte finns någon tydlig rättslig grund för en viss myndighet att lämna över information som innehåller personuppgifter till en annan myndighet.

Mot den här bakgrunden anser Byggmärknadscommissionen att det finns ett behov av att i lagstiftningen tydliggöra myndigheternas möjligheter och skyldigheter att lämna vissa uppgifter till varandra, när syftet är att komma till rätta med arbetslivskriminalitet.

#### *En förebild i myndighetssamverkan om organiserad brottslighet*

Sedan 2016 finns det en lag om uppgiftsskyldighet inom ramen för samverkan mot viss organiserad brottslighet.<sup>64</sup> Den innebär – lite förenklat – att en myndighet som i dag deltar i en särskilt beslutad sam-

64 Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet



verkan i syfte att förebygga och förhindra grov organiserad brottslighet är skyldig att lämna ut uppgifter som den mottagande myndigheten behöver för sitt deltagande i samverkan. Bara organiserad brottslig verksamhet av allvarlig eller omfattande karaktär omfattas av lagen.

Uppgiftsskyldigheten gäller även om uppgiften omfattas av sekretess. Uppgiften ska dock inte lämnas över om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde.

Samtidigt som lagen om uppgiftsskyldighet infördes justerades de berörda myndigheternas respektive registerförfattningar. Ändringarna medför att det finns ett författningsstöd för att behandla uppgifterna på ett sätt som innebär att det är förenligt med dataskyddsförordningen.

Bakgrunden till lagstiftningen är det samverkansarbete med inriktning på bekämpandet av den organiserade brottsligheten som bedrivs av flera myndigheter sedan 2009 och som genom regeringsbeslut har förstärkts sedan dess.

Den problembeskrivning som ledde fram till lagen motsvarar i princip den som också har framkommit inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det konstaterades att det behövdes tydligare sekretessbrytande regler när myndigheter samverkar mot den grova organiserade brottsligheten. Att komma till rätta med den typen av brottslighet ansågs av lagstiftaren vara ett angeläget allmänintresse som motiverar en särskild lag om överlämnande av information mellan myndigheter.

Enligt Byggmärknadskommissionens uppfattning är intresset av att komma till rätta med arbetslivskriminalitet inom inte minst byggbranschen på motsvarande sätt ett angeläget samhällsintresse. Den synen på problematiken har också kommit till uttryck både från regeringens, riksdagens och andra aktörers sida. Om en förväntad fortsatt och permanent myndighetssamverkan för att motverka kriminalitet på arbetsmarknaden ska bli effektiv behövs en sekretessbrytande lag som ger myndigheterna en möjlighet och skyldighet att utbyta information med varandra inom ramen för samverkan.

*Hållpunkter för utformningen av en lag om informationsutbyte*

En ny lag om informationsutbyte bör omfatta myndigheter som deltar i ett av regeringen beslutat myndighetssamarbete mot arbetslivskriminalitet. Införandet av lagen förutsätter alltså att det nu pågående myndighetssamarbetet permanentas.

Lagen bör innebära att uppgifter som behövs för en effektiv samverkan ska lämnas från en myndighet till en annan trots att uppgiften omfattas av sekretess. Uppgiften ska dock inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas.

Lagen bör alltså vara tillämplig på uppgifter som behöver lämnas som ett led i myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Det är lämpligt att ta utgångspunkt i hur regeringens uppdrag till myndigheterna för att samverka mot arbetslivskriminalitet utformas. Det är när samverkan sker som informationsutbytet främst behövs. Det är inom ramen för den beslutade samverkan som det är mest motiverat med en generell sekretessbrytande bestämmelse.

I lagen bör alltså komma till uttryck att uppgifter som respektive myndighet i samverkan behöver för att på bästa sätt klara sin roll i den myndighetsgemensamma kontrollverksamheten ska lämnas ut av den myndighet som har uppgiften. Det kan handla om uppgifter som någon myndighet behöver inför att kontrollåtgärder vidtas, oavsett hur uppgiften har kommit in till den andra myndigheten. Lagen bör också möjliggöra ett ändamålsenligt informationsutbyte under en kontrollinsats och efter att den har slutförts.

Exakt hur detta ska komma till uttryck i lagen kan inte närmare beskrivas här. Det finns i dag inte någon legaldefinition av begreppet arbetslivskriminalitet som kan användas för att avgränsa lagens tillämpningsområde. Den nyligen tillsatta nationella delegationen mot arbetslivskriminalitet har bland annat i uppdrag att ta fram en sådan definition. Den definition som arbetas fram skulle bland annat kunna användas vid utformningen av en lag om informationsskyddighet.

Uppgiftsskyldigheten bör också gälla under det mer löpande arbetet inom respektive myndighets uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet. Som exempel kan nämnas att en myndighet får kännedom om någon omständighet som ger myndigheten skäl att misstänka att ett A1-intyg om socialförsäkringstillhörighet som en utländsk arbetstagare har lämnat in är falskt. I det fallet bör myndigheten ha en skyldighet att informera andra myndigheter som hanterar och fattar beslut baserat på intyget.

Med en lag av det här slaget skulle det bli tydligt för de myndigheter som ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet i vilka fall information ska lämnas utan att generalklausulen i OSL behöver tillämpas. Det blir huvudregel att informationen ska lämnas ut och undantag att sekretessen ska bestå.

På motsvarande sätt som gäller enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet bör det kunna regleras i en förordning vilka myndigheter som ska omfattas av lagen. Utgångspunkten bör vara att de åtta myndigheter som i dag samverkar för att motarbeta arbetslivskriminalitet ska omfattas, men det är tänkbart att någon eller några av dessa myndigheter inte har samma behov av informationsutbyte som de övriga.

Det kan behövas ändringar i vissa registerförfattningar för att alla myndigheter i samverkan tydligt ska få hantera uppgifter som lämnas enligt lagen. Flertalet myndigheter bör dock få hantera uppgifterna redan genom de tillägg som skedde i vissa registerförfattningar i samband med att uppgiftsskyldigheten vid samverkan mot viss organiserad brottslighet infördes.

## 6.5 Undantag från sekretessen på företags skattekonton

Bygghandelskommissionen föreslår att skattesekretess och databassekretess inte ska gälla för uppgift om företags transaktioner på skattekonton.

### 6.5.1 Sekretess i Skatteverkets verksamheter

Enligt sekretesslagstiftningen gäller, i verksamhet som avser bland annat bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt, sekretess för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Denna så kallade skattesekretess är absolut, det vill säga uppgiften får inte lämnas ut även om det i det enskilda fallet inte bedöms orsaka den enskilde någon skada om den lämnas ut.

Motsvarande absoluta sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts och behandlats i den så kallade beskattningsdatabasen. Privatpersoners och företags skattekonton är en del av beskattningsdatabasen. På skattekontot registreras bland annat inbetalningar som görs, exempelvis av arbetsgivaravgifter och preliminärskatt.

Beslut från Skatteverket som innebär att skatt eller inkomst fastställs är offentliga.<sup>65</sup> När väl ett beslut om exempelvis slutlig skatt eller slutliga arbetsgivaravgifter har fattats av myndigheten har alltså den som är intresserad rätt att ta del av beslutet som allmän handling. Både beslutets innehåll och myndighetens eventuella motivering till beslutet blir offentliga i samband med att beslutet fattas.

### 6.5.2 Ändrad praxis om sekretess på företags skattekonton

Fram tills relativt nyligen betraktades uppgifter om transaktioner på skattekonton i princip som offentliga. Inbetalningar som sker på ett före-

65 27 kap. 6 § OSL

tags skattekonto ansågs inte vara en del av beskattningsverksamheten på ett sådant sätt att uppgifter om transaktionen skulle omfattas av sekretess. De bedömdes inte heller omfattas av databassekretessen.

Det innebar alltså att var och en – exempelvis fackliga organisationer, granskande journalister, potentiella uppdragsgivare med flera – med stöd av offentlighetsprincipen kunde få ut uppgifter om registrerade transaktioner på företags skattekonton.

Sedan några år tillbaka gör dock Skatteverket en annan tolkning av sekretessbestämmelserna som innebär att företags transaktioner på ett skattekonto normalt omfattas av absolut sekretess. Den tolkningen av regleringen prövades av Högsta förvaltningsdomstolen i en dom meddelad i maj 2020.<sup>66</sup>

Domen handlade om en begäran från en enskild om att få ut en utskrift från bland annat en juridisk persons skattekonto avseende en viss period. Skatteverket avslag begäran med hänvisning till att uppgifterna som begärdes ut omfattades av såväl skattesekretess som databassekretess.

Domstolen kom fram till att de uppgifter som den enskilde begärt att få ut fanns registrerade på skattekonton och rörde enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. De omfattades därför av absolut databassekretess och det fanns ingen sekretessbrytande bestämmelse som gav stöd för att ändå lämna ut uppgifterna.

Högsta förvaltningsdomstolen gav alltså Skatteverket rätt i sin tolkning av sekretessbestämmelsernas tillämpning i fråga om uppgifter på skattekonton. Det ska dock noteras att domstolen inte prövade frågan om uppgifterna omfattas av skattesekretessen. Det räckte med att pröva om uppgifterna omfattades av databassekretess, vilket de alltså bedömdes göra.

### 6.5.3 Sekretessbrytande bestämmelse om företags skattekonto

Inom ramen för Byggmärknadscommissionens arbete har framkommit att den sekretess som gäller för uppgifter om transaktioner på före-

66 HFD 2020 ref 36

tags skattekonton ställer till problem. Upphandlande myndigheter och andra beställare av exempelvis byggtjänster behöver många gånger inom ramen för en vandelsprövning ta del av ett företags transaktioner i förhållande till Skatteverket.

Detsamma gäller för huvudentreprenörer som inför anlitandet av en underentreprenör kan ha behov av att granska företagets transaktioner i förhållande till det allmänna för att kunna bedöma om företaget är hederligt och seriöst.

Också under den tid exempelvis en byggentreprenad pågår kan det finnas behov av att löpande kontrollera att underentreprenörer sköter sina åligganden mot det allmänna genom att betala in lagstadgade skatter och avgifter. Det gäller inte minst mot bakgrund av det ansvar som huvudentreprenörer och andra uppdragsgivare i en entreprenadkedja kan ha, exempelvis för arbetstagares löner i fall där arbetsgivaren inte själv betalar ut lönen.

Även fackliga organisationer och andra aktörer kan ha berättigade behov av att löpande kontrollera arbetsgivares inbetalningar av preliminärskatt och arbetsgivaravgifter till Skatteverket. Det kan behövas för att kontrollera de verkliga förhållandena i relation till de uppgifter som registreras i de kollektivavtalade personal- och pensionsadministrativa systemen.

En samstämmig bild som Byggmärknadscommissionen har fått är att möjligheten att motverka arbetslivskriminella upplägg kraftigt har försämrats sedan absolut sekretess började tillämpas på uppgift om transaktioner på företagets skattekonton.

Det beskrivs som problematiskt att det är först när beslut om beskattning fattas av Skatteverket som det går att som uppdragsgivare, facklig organisation eller annan aktör se om skatter och avgifter har betalats in som de ska. Då är det i regel för sent att agera om det skulle visa sig att ett företag har misskött sig, kanske som ett led i ett upplägg att lura både uppdragsgivare, fackliga organisationer och det allmänna.

Byggmärknadscommissionen anser mot den bakgrunden att rättsläget bör återställas till hur det bedömdes vara innan Skatteverkets ändrade praxis. Ett lämpligt sätt att åstadkomma det skulle kunna vara

att i en ny bestämmelse i 27 kap. OSL ange att sekretess inte gäller för uppgift om registrerade transaktioner på juridiska personers skattekonton. På så sätt skulle den typen av uppgifter undantas från såväl skattese-kretessen som databassekretessen.





## 7 Offentlig upphandling

*I detta kapitel diskuteras frågor om upphandlande myndigheters möjligheter att undvika oseriösa och ohederliga aktörer som utförare av bygg- och anläggningstjänster. I kapitlet uppmanas regeringen ge en myndighet uppdraget att utfärda intyg om att anbudsgivaren inte har gjort sig skyldig till brottslighet som utgör obligatorisk utslutningsgrund.*

*Av samma skäl uppmanas regeringen att se till så att upphandlande myndigheter på ett enkelt och effektivt sätt kan ta del av relevant information som finns hos bland annat Skatteverket och Kronofogden.*

*Bygghandelskommissionen bedömer i övrigt bland annat att det behöver etableras en tjänst inom vilken upphandlande myndigheter kan lämna och inhämta information om entreprenörers fullgörande av skyldigheter vid tidigare kontrakt vid offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten uppmanas att påskynda arbetet med riskanalyser för olika branscher och med att ta fram mallar för utförandeavtal, särskilt när det gäller arbetsrättsliga villkor som det kan vara obligatoriskt att ställa krav på i offentliga kontrakt.*

### 7.1 Inledning

Under 2019 gjordes omkring 8 750 offentliga upphandlingar av bygg- och anläggningstjänster, inklusive en del relaterade tjänster som konstruktion och besiktning. Det samlade värdet av dessa tjänster uppgick till runt 125 miljarder kronor.<sup>67</sup> Byggtjänster där det allmänna är beställare och upphandlande myndighet utgör alltså en betydande del av den svenska bygg- och anläggningssektorn.

<sup>67</sup> Upphandlingsmyndigheten (2020)

Svensk upphandlingslagstiftning<sup>68</sup> baseras på ett antal EU-direktiv. Inköp som görs av staten, regioner och kommuner betraktas enligt EU-rätten som offentlig upphandling. Detsamma gäller i regel inköp som görs av bolag och stiftelser som ägs av det allmänna. För upphandlingar över det så kallade tröskelvärdet – i dag runt 55 miljoner kronor för bygg- och anläggningsarbeten – kan svensk lagstiftning endast komplettera EU-direktivens bestämmelser. EU-domstolens rättspraxis beträffande EU-direktiven styr hur den svenska upphandlingslagstiftningen ska tolkas.

För upphandlingar under tröskelvärdet finns ett helt annat utrymme för medlemsstaterna att själva utforma sin lagstiftning om offentlig upphandling.

## 7.2 Upphandlande myndigheters val av utförare är reglerat

Av särskilt intresse för Bygghandelskommissionens arbete är de ramar och begränsningar som upphandlingslagstiftningen ställer upp när det gäller möjligheten att utesluta anbudsgivare, förkasta anbud och ställa upp arbetsrättsliga krav vid utförandet av den upphandlade tjänsten.

Ett privat företag bestämmer i princip fritt vilka affärsrelationer företaget vill ha. Om ett sådant företag inte vill träffa avtal med ett företag som uppfattas som oseriöst eller ohederligt är detta normalt inga problem. Det står också privata företag fritt att bestämma villkoren för hur tjänsten ska utföras, exempelvis i fråga om vilka löner och andra villkor som ska gälla för de anställda. Men vid offentlig upphandling är läget annorlunda.

En av de fem bärande grundprinciperna för EU:s upphandlingsregelverk – och därmed också de svenska upphandlingsreglerna – är lika-behandlingsprincipen. Den innebär att leverantörer i lika situationer ska behandlas lika. I normalfallet finns det därför en skyldighet för den upphandlande myndigheten att beakta och utvärdera alla korrekt angivna anbud. För att välja bort anbudsgivare och förkasta anbud krävs stöd i upphandlingslagstiftningen.

68 Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lag (2016:1146) om upphandling om försörjningssektorerna

## 7.3 Övergripande om sociala och arbetsrättsliga hänsyn

I de EU-rättsliga upphandlingsdirektiven ställs vissa krav på medlemsstaterna när det gäller att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörandet av offentliga kontrakt iakttar vissa tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter. Detta avspeglas i den svenska upphandlingslagstiftningen bland annat i att upphandlande myndigheter bör beakta sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar det.<sup>69</sup>

Upphandlingslagstiftningen ger alltså uttryck för att upphandlande myndigheter kan behöva ha behovet av att ställa sociala och arbetsrättsliga krav i åtanke. Om den upphandlande myndigheten väljer att inte ställa några sådana krav innebär dock den nu aktuella bestämmelsen i upphandlingslagen inte att en domstol kan besluta att upphandlingen ska göras om.

## 7.4 Obligatoriska uteslutningsgrunder

**Bygghandelskommissionen föreslår** att regeringen ger en statlig myndighet i uppdrag att utfärda intyg avseende relevanta brott som föranleder att anbudsgivare ska uteslutas från en offentlig upphandling.

**Bygghandelskommissionen föreslår** att regeringen ger upphandlande myndigheter möjlighet att på ett enkelt och effektivt sätt kunna ta del av information som finns hos bland andra Skatteverket och Kronofogden, i syfte att kunna utesluta anbudsgivare i fall där det finns en obligatorisk uteslutningsgrund.

69 4 kap. 3 § LOU

### 7.4.1 Bakgrund

I vissa fall är upphandlande myndigheter skyldiga att utesluta anbudsgivare från upphandlingsförfarandet, nämligen utifrån det som kallas obligatoriska uteslutningsgrunder. Så är fallet om den upphandlande myndigheten får kännedom om att ägaren av eller en ledande företrädare för leverantören enligt en lagakraftvunnen dom är dömd för vissa angivna typer av brott, som viss grov organiserad brottslighet, bedrägeri, penningtvätt, mutbrott och människohandel.<sup>70</sup> Uteslutningsgrunderna gäller i förhållande till det företag som har lämnat anbudet och de underentreprenörer som anges i anbudet.

Till skillnad från till exempel Norge och Finland har de upphandlande myndigheterna i Sverige inte rätt att utföra kontroller direkt mot belastningsregistret. Den upphandlande myndigheten kan i praktiken inte själv kontrollera att företrädare för en anbudsgivare inte har dömts för sådana brott som ska innebära uteslutning.

Den upphandlande myndigheten får dock begära att en leverantör lämnar in ett utdrag ur ett brottsregister eller en likvärdig handling som har utfärdats av en behörig myndighet i ursprungslandet eller det land där leverantören är etablerad.<sup>71</sup> Men det har bedömts vara integritetskränkande att upphandlande myndigheter begär att få ta del av och hantera utdrag ur individers belastningsregister. När den nu gällande upphandlingslagstiftningen infördes år 2017 förordade Upphandlingsmyndigheten och Polisen därför, som en övergångslösning, att upphandlande myndigheter i stället begär in så kallade sanningsförsäkringar, där individer på heder och samvete intygar att de inte är dömda för brott som är grund för obligatorisk uteslutning.

En annan obligatorisk uteslutningsgrund är att det anbudsgivande företaget eller dess angivna underentreprenörer har obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter som fastställts genom ett domstolsavgöran-

70 13 kap. 1 § LOU

71 15 kap. 7 § LOU

de eller myndighetsbeslut som har vunnit laga kraft.<sup>72</sup> Det finns dock i Sverige, till skillnad från exempelvis Norge, inget system för att sprida information från Skatteverket till upphandlande myndigheter. I praktiken är det därför svårt för upphandlande myndigheter att kontrollera företrädaresandel.

#### 7.4.2 Bygghandelskommissionens bedömning

Möjligheten som i dag i praktiken står till buds för upphandlande myndigheter att försäkra sig om att anbudsgivare inte har begått uteslutningsgrundande brott är att kräva en sanningsförsäkran. Det är i princip omöjligt att kontrollera att en sådan försäkran på heder och samvete är korrekt, även om den upprättas under straffansvar. Det kan i sin tur innebära att anbudsgivare inte utesluts trots att upphandlingslagstiftningen egentligen kräver att så ska ske.

I samband med att den nuvarande upphandlingslagstiftningen infördes föreslog Polisen och Upphandlingsmyndigheten i en gemensam skrivelse till regeringen en ordning som skulle kunna lösa problemen med att uppgifter i belastningsregister hanteras av upphandlande myndigheter.<sup>73</sup> I korthet innebär förslaget att en myndighet på förfrågan av en upphandlande myndighet ska utfärda ett intyg om att företrädare för en anbudsgivare inte har gjort sig skyldig till brottslighet som utgör obligatorisk uteslutningsgrund. Någon ytterligare känslig information skulle då inte behöva anges i intyget.

Bygghandelskommissionen anser att regeringen bör ge en lämplig myndighet ett sådant uppdrag som Upphandlingsmyndigheten och Polisen har föreslagit i sin gemensamma skrivelse. Ett intyg om att anbudsgivaren inte är dömd för relevant brottslighet skulle vara betydligt mer effektivt jämfört med att anbudsgivaren själv lämnar en sanningsförsäkran. Det skulle i praktiken innebära att den upphandlande myndigheten kan basera sina beslut på uppgifter i belastningsregistret, men utan att själv behöva hantera integritetskänslig information.

72 13 kap. 2 § LOU

73 Upphandlingsmyndigheten(2017)

Också när det gäller svårigheten att få information om anbudsgivares obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter anser Byggnadskommissionen att nuvarande ordning är otillfredsställande. Den innebär att ohederliga företag kan tillåtas delta i ett upphandlingsförfarande trots att de obligatoriskt ska uteslutas. Det gör att det kan ifrågasättas om Sverige uppfyller upphandlingsdirektivens krav när det gäller obligatorisk uteslutning av anbudsgivare.

Det ska noteras att Sveriges Kommuner och Regioner, Företagarna och Svenskt Näringsliv vid två tillfällen har vänt sig till regeringen med en begäran om att förutsättningar ska skapas för upphandlande myndigheter att på ett enkelt och effektivt sätt kunna ta del av information som finns hos bland andra Skatteverket och Kronofogden.

För att upphandlande myndigheter ska kunna leva upp till lagstadgade krav på uteslutning av anbudsgivare måste de få tillgång till information från det allmänna. Byggnadskommissionen föreslår därför att regeringen vidtar sådana åtgärder som har efterfrågats av ovan nämnda aktörer.

## 7.5 Fakultativa uteslutningsgrunder

**Byggnadskommissionen bedömer att det behöver etableras en tjänst inom vilken upphandlande myndigheter kan lämna och inhämta information om entreprenörers fullgörande av skyldigheter vid tidigare kontrakt i offentlig upphandling.**

I upphandlingslagstiftningen finns utöver obligatoriska uteslutningsgrunder även vissa grunder som den upphandlande myndigheten får åberopa för att utesluta en anbudsgivare från att delta vid upphandlingen. Sådana grunder brukar kallas fakultativa och innebär alltså att den upphandlande myndigheten får men inte måste besluta om uteslutning. Till de fakultativa uteslutningsgrunderna hör att myndigheten kan visa att leverantören inte har betalat lagenlig skatt och sociala avgif-

ter, utan att detta har fastställts i en dom eller i ett myndighetsbeslut.<sup>74</sup> Till de fakultativa uteslutningsgrunderna hör också att leverantören tidigare har åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter.

Upphandlingslagstiftningen tillåter också att en upphandlande myndighet utesluter en anbudsgivare om denne har begått ett allvarligt fel i sin yrkesutövning eller visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt vid offentlig upphandling. Inhämtande av information om anbudsgivare från andra upphandlande myndigheter försvåras dock av att det enligt lagstiftningen råder absolut sekretess om vilka som har lämnat anbud fram till att den upphandlande myndigheten har fattat sitt tilldelningsbeslut.

För att upphandlande myndigheter i praktiken ska kunna undvika att oseriösa företag deltar i ett upphandlingsförfarande krävs att de har information om företagets tidigare beteenden och vandel. I dag saknas system för sådant utbyte av information.

Ett informationssystem skulle kunna bygga på att upphandlande myndigheter lämnar information om avbrutna kontrakt och om allvarliga juridiska tvister med entreprenörer till en slags databas eller liknande. Andra upphandlande myndigheter bör då kunna få del av denna information utan att bryta mot anbudssekretessen. Därefter kan den upphandlande myndigheten göra sin egen prövning av om det föreligger skäl att utesluta en anbudsgivare.

Ett sådant system skulle kunna utvecklas på kommersiell grund eller genom samverkan mellan upphandlande myndigheter.

En leverantör som riskerar att uteslutas på en fakultativ uteslutningsgrund kan undvika det genom att vidta vissa ”läkande” åtgärder, ibland kallat självsanering. Det kan handla om att leverantören har samarbetat med myndigheter, betalat eventuella böter eller sanktionsavgifter och vidtagit konkreta åtgärder för att felet inte ska upprepas.

Byggmarknadscommissionen konstaterar att reglerna kring självsanering, som bygger på EU-direktiven och EU-domstolens praxis,

74 13 kap. 2 § andra stycket LOU

ibland försvårar för upphandlande myndigheter att utesluta vissa leverantörer. Genom att sätta in så kallade målvakter i företaget kan personer som dömts för brott ”städas bort” från de officiella uppgifterna oaktat att personerna som i verkligheten kontrollerar företaget är samma som tidigare.

Om företaget tidigare har begått allvarliga fel i yrkesutövningen kan företaget presentera en ny organisation, en handlingsplan eller anföra att företaget har anställt ny personal.

## 7.6 Förkastande av anbud till onormalt lågt pris

Ett till synes onormalt lågt pris i ett inlämnat anbud kan ge upphov till misstankar om att leverantören inte avser att följa gällande regelverk, exempelvis på arbetsrättens område. Den upphandlande myndigheten ska förkasta en leverantörs anbud om den finner att anbudet inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter.<sup>75</sup>

Förkastande av onormalt låga anbud kan dock bara ske om den upphandlande myndigheten först har kommunicerat med anbudsgivaren och gett denne en möjlighet att förklara sig. Godtagbara förklaringar till ett onormalt lågt anbud kan exempelvis vara att anbudsgivaren kan utnyttja särskilt kostnadseffektiva metoder eller tekniska lösningar. En annan förklaring som normalt godtas enligt praxis är att leverantören medvetet sätter ett mycket lågt pris för att på så sätt kunna ta sig in på den aktuella marknaden.

Gällande praxis från svenska förvaltningsdomstolar – som i sin tur i stort bygger på EU-domstolens avgöranden – visar på svårigheten att i praktiken kunna förkasta anbud för att priset framstår som onormalt lågt. Det handlar om komplicerade bedömningar som gör att upphandlande myndigheter kan avstå från att använda den möjlighet som finns. Det beror inte minst på att beslut om förkastande av anbud ofta överklagas, vilket kan leda till förseningar i projekten.

75 16 kap. 7 § LOU



Bygghandelskommissionen vill dock understryka att utrymmet att utesluta onormalt låga anbud faktiskt finns och att det är viktigt att upphandlande myndigheter i så stor utsträckning som möjligt utnyttjar detta utrymme.

## 7.7 Kontraktsvillkor vid offentlig upphandling

**Bygghandelskommissionen uppmanar** aktörer som upphandlar bygg- och anläggningstjänster att utnyttja det utrymme som finns att uppställa krav på arbetsrättsliga villkor vid fullgörandet av kontrakt.

**Bygghandelskommissionen uppmanar** Upphandlingsmyndigheten att påskynda arbetet med riskanalyser för olika branscher och mallar för arbetsrättsliga villkor i utförandeavtal när det föreligger av risker för oskäligen arbetsvillkor.

### 7.7.1 Relativt stort utrymme att uppställa krav på kontraktsvillkor

Upphandlingslagstiftningen reglerar primärt processen fram till att den upphandlande myndighetens tilldelningsbeslut har vunnit laga kraft. Därefter sluts ett avtal mellan den upphandlande myndigheten och den anbudsgivare som har tilldelats kontraktet.

I de flesta fall har den upphandlande myndigheten redovisat samtliga kontraktsvillkor i förfrågningsunderlaget. Upphandlingslagstiftningen ger dock goda möjligheter till två förfaranden, som kallas förhandlat förfarande respektive konkurrenspräglad dialog. Båda dessa förfaranden möjliggör en förhandling om avtalsvillkor med en eller flera anbudsgivare innan tilldelningsbeslutet.

Innehållet i det civilrättsliga avtal som sluts mellan den upphandlande myndigheten och en anbudsgivare regleras endast i mindre delar av upp-

handlingslagstiftningen. Viktigast är att uppställda krav på kontraktsvillkor inte får utformas så att de strider mot de upphandlingsrättsliga principerna. Till exempel kan inte krav på avtalsbestämmelser utformas så att bara svenska företag kan uppfylla villkoren, då det skulle strida mot icke-diskrimineringsprincipen eller principen om ömsesidigt erkännande. Men utöver dessa begränsningar är friheten stor för den upphandlande myndigheten att uppställa krav i exempelvis ett entreprenadavtal.

Det kan handla om avtalsvillkor beträffande insyn, rapportskyldigheter och kontrollinsatser, det vill säga villkor som syftar till att den upphandlande myndigheten regelmässigt och kontinuerligt kan få en insyn i hur bygget genomförs. Redan standardavtalen inom byggsektorn ger byggherren omfattande rätt till insyn, även avseende leverantörens underentreprenörer. Men specifika villkor kan tydliggöra och utvidga byggherrens rättigheter.

Det kan också handla om villkor som reglerar vilka konsekvenser olika överträdelser får. Att byggherren häver avtalet med projektets huvudentreprenör är sällan en adekvat eller realistisk åtgärd från byggherrens sida. Därför kan det behövas specifika avtalsvillkor om viten av olika slag, liksom regler för när huvudentreprenörer ska utesluta underentreprenörer från projekt.

### 7.7.2 Krav på arbetsrättsliga villkor i kontrakt

Enligt upphandlingslagstiftningen gäller att upphandlande myndigheter vid upphandlingar över tröskelvärdet – alltså för bygg- och anläggningsentreprenader över 55 miljoner kronor – kan vara skyldiga att kräva vissa arbetsrättsliga villkor vid kontraktets fullgörande. Upphandlande myndigheter ska, om det är behövt, kräva att leverantören tillämpar minst vissa villkor om lön, semester och arbetstid.<sup>76</sup> Också eventuella underentreprenörer ska enligt kontraktet vara skyldiga att tillämpa villkoren.

Om arbetet utförs i Sverige ska de arbetsrättsliga villkoren avse lön, semester och arbetstid enligt nivåer i ett centralt kollektivavtal.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> 17 kap. 2 § LOU

<sup>77</sup> 17 kap. 3 § LOU

Det är emellertid inte EU-rättsligt tillåtet att uppställa krav på att en leverantör ska vara bunden av ett kollektivavtal.

Det är alltså bara obligatoriskt att ställa de särskilda arbetsrättsvillkoren när det bedöms vara behövt. I Upphandlingsmyndighetens rådgivning sägs att det handlar om en helhetsbedömning som ska göras mot bakgrund av riskerna för oskäligen arbetsvillkor i samband med en viss upphandling. Det kan handla om information som den upphandlande myndigheten har fått från opartiska källor, som statistik, registerutdrag och rapporter från exempelvis myndigheter och domstolar. Bedömningen kan också bygga på information från exempelvis arbetsmarknadens parter, branschorganisationer eller kreditvärderingsinstitut.

Upphandlingsmyndigheten har i uppdrag att lämna vägledning avseende arbetsvillkor för olika yrkesgrupper eller tjänster. I riksdagsbehandlingen av förslagen till den nu gällande upphandlingslagstiftningen uttalades att en upphandlande myndighet i första hand bör kunna söka kontakt med Upphandlingsmyndigheten för att få information om vilka nivåer på lön, semester och arbetstid som gäller i kollektivavtalen.<sup>78</sup>

När information om arbetsrättsliga krav i kollektivavtal inte finns att tillgå är den upphandlande myndigheten inte skyldig att ställa några villkor avseende arbetstygares arbetsvillkor.<sup>79</sup>

Upphandlingsmyndigheten har under de drygt fyra år man haft uppdraget gjort riskbedömningar för 15 områden. I åtta fall, däribland i fråga om måleritjänster, har Upphandlingsmyndigheten dragit slutsatsen att det finns hög risk för oskäligen arbetsvillkor när offentliga kontrakt utförs.

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram mallavtal som är tänkta att uppdateras regelbundet. Dessa mallavtal avspeglar de centrala kollektivavtalen avseende lön, semester och arbetstid. Ett sådant mallavtal finns för måleritjänster.

Resultatet av att det för alla andra yrkesområden inom byggsektorn saknas vägledning från Upphandlingsmyndigheten är att det vid upp-

78 Prop 2016/17:163 och Finansutskottet (2017)

79 17 kap. 3 § tredje stycket LOU

handling av byggtreprenader, ett område där det är uppenbart att det finns generella risker för oskäligen anställningsvillkor, ofta inte alls ställs några krav på arbetsvillkor i entreprenadavtalen.

Vissa upphandlande myndigheter refererar i kontrakten bara till att villkoren ska överensstämma med relevanta centrala kollektivavtal. Såvitt Bygghandelskommissionen känner till har det inte förekommit några domstolstvister beträffande kontraktsvillkor med avseende på entreprenörers ersättning till arbetstagare.

För att systemet ska fungera som tänkt är det viktigt att Upphandlingsmyndigheten genomför fler riskbedömningar, men också att myndigheten – i fall där det är möjligt – tar fram mallar för avtalsvillkor om löner, arbetstid och semester för många fler avtalsområden. I det arbetet bör ingå att föra en dialog med arbetsmarknadens parter, i syfte att enklare kunna identifiera vilka villkor i deras kollektivavtal som ska finnas med i mallavtalen.

Det ska noteras att upphandlande myndigheter har möjlighet att själva göra behovs- och riskbedömningar, för att därigenom kunna ställa adekvata krav på arbetsrättsliga villkor i upphandlingsförfarandet. En upphandlande myndighet kan frivilligt ställa krav på arbetsrättsliga kontraktsvillkor även i fall där det saknas underlag från Upphandlingsmyndigheten. Också här vill Bygghandelskommissionen peka på vikten av att relevanta kollektivavtalsvillkor är tillgängliga för de upphandlande myndigheterna.

Det är viktigt att upphandlande myndigheter när de upphandlar bland annat byggtjänster använder det utrymme som finns att ställa krav på arbetsrättsliga kontraktsvillkor även i fall där det i och för sig inte är obligatoriskt.

### 7.7.3 Uppföljning av kontraktsvillkor och GDPR

Att avtala om att vissa arbetsrättsliga villkor, exempelvis om lön, ska tillämpas på arbetstagarna i en entreprenad blir tämligen betydelselöst om inte den upphandlande myndigheten också i praktiken kan följa upp att avtalet efterlevs.

Ibland kan det vara nödvändigt att en sådan uppföljning sker på individnivå. Den upphandlande myndigheten som följer upp kon-

traktet kan behöva ta del av enskilda arbetstagares lönespecifikationer, tidrapporter, arbetsschema och liknande kopplat till arbete som utförs inom ramen för ett offentligt kontrakt.

Bygghandelskommissionen har uppmärksammat på att det har uppstått frågetecken kring möjligheten att göra uppföljningar av exempelvis kontraktsvillkor på det arbetsrättsliga området sedan EU:s dataskyddsförordning (GDPR) infördes. Den information som kan behöva inhämtas och hanteras kan nämligen innehålla personuppgifter som kan betraktas som känsliga i förordningens mening. Det innebär att det inte bara behövs en rättslig grund för att hantera uppgiften, utan också att någon av förordningens särskilda förutsättningar för att få behandla uppgiften är uppfylld.

Upphandlingsmyndigheten har i en skrivelse till Finansdepartementet konstaterat att osäkerheten när det gäller att få behandla känsliga personuppgifter i samband med uppföljningen av sociala åtaganden i offentliga kontrakt innebär en stor osäkerhet för såväl upphandlande myndigheter som leverantörer.<sup>80</sup> Om det saknas rättsligt stöd är det i många fall mycket svårt att följa upp de ställda kraven. Det kan i sin tur innebära att det inte går att kontrollera att de arbetstagare som utför offentliga kontrakt verkligen får skäliga arbetsvillkor.

Upphandlingsmyndigheten har efterfrågat lagstiftning, i form av ändringar i upphandlingslagarna, som säkerställer att undantagen i dataskyddsförordningen kan tillämpas i nu aktuella situationer. Bygghandelskommissionen har inte haft utrymme att närmare utreda denna fråga, men anser att det kan finnas skäl för regeringen att se över om några lagstiftningsinitiativ är lämpliga och nödvändiga.

80 Upphandlingsmyndigheten (2019)

## 7.8 Handläggningstiderna vid domstolsprövningar måste vara korta

**Bygghandelskommissionen uppmanar regeringen och Domstolsverket att verka för att handläggningstiderna ska vara korta vid mål om offentlig upphandling.**

Upphandlande myndigheters beslut om bland annat uteslutning av leverantörer och tilldelning av kontrakt i en upphandlingsprocess kan överprövas av domstol. Behörig domstol är förvaltningsrätten i första instans med en möjlighet för förlorande part att överklaga domen till kammarrätten. Högsta instans i mål om offentlig upphandling är Högsta förvaltningsdomstolen. Mål om offentlig upphandling ska handläggas skyndsamt.

I ett europeiskt perspektiv är det i Sverige vanligt att beslut som fattas under upphandlingsprocessen överprövas av förvaltningsdomstolarna. Även om upphandlingsmål behandlas med en viss förtur i förvaltningsdomstolarna är de ibland långa väntetiderna ett betydande problem, inte bara för upphandlande myndigheter utan även för byggtreprenörer.

Många företrädare för såväl kommuner och kommunala bolag som byggföretag har för Bygghandelskommissionen uppgett att förseningar förorsakade av domstolsprövningar är kostnadsdrivande och att det dessutom gör upphandlande myndigheter tveksamma till att använda sig av de möjligheter att utesluta oseriösa anbudsgivare och låga anbud som trots allt finns.

Företag som lämnar anbud kan inte veta när de ska påbörja arbetet, inom ett par månader eller först lång tid efter att tilldelningsbeslutet har fattats. Detta försvårar för seriösa mindre företag att lämna anbud och är ett problem även för stora företag.

För upphandlande myndigheter är det problematiskt om mål i förvaltningsdomstolarna som gäller överklaganden under beslutsprocessen

drar ut på tiden. Det bör ankomma på regeringen och Domstolsverket att undersöka i vilken utsträckning det förekommer tidsutdräkt, vilka orsakerna till detta är och i vilken mån det förekommer regionala variationer. Utifrån detta går det att dra slutsatsen om verksamheten behöver omprioriteras eller om det krävs ytterligare resurser för att minska handläggningstider.





# Bilaga

## Nordiska exempel<sup>81</sup>

### Inledning

Det förekommer arbetslivskriminalitet inom byggsektorn i alla EU-/EES-länder. Det handlar oftast om en arbetslivskriminalitet som är kopplad till gränsöverskridande arbetskraft, medborgare i de östliga medlemsstaterna och tredjelandsmedborgare som arbetar i de västliga medlemsstaterna med låga löner. Undandragande av skatter och sociala avgifter, liksom överträdelse av arbetsmiljölagstiftningen är andra problem.

Bygghandelskommissionen har valt att se närmare på insatserna som görs i Sveriges tre nordiska grannländer. På många sätt är de institutionella förhållandena på de nordiska ländernas arbetsmarknad lika varandra bland annat genom en hög facklig anslutning och att en stor del av arbetskraften arbetar på arbetsplatser där kollektivavtal tillämpas.

### Kollektivavtalens täckning

*Inget nordiskt land har infört lagstadgade minimilöner.*

De nordiska länderna har under de senaste två decennierna gjort olika vägval för att leva upp till de anpassningskrav som den europeiska integrationen ställde. Norge och Finland har bestämmelser som kan liknas vid allmängiltighetsförklarade kollektivavtal. Danmark och Sverige har inga sådana motsvarande regler.

81 Jeppson (2021b)

### *Det norska systemet*

Det finns en särskild nämnd som beslutar om allmängiltighetsförklaring efter begäran från en arbetstagar- eller en arbetsgivarorganisation. Beroende på hur avtalen är utformade kan nämnden besluta att endast delar av ett avtal allmängiltigförklaras, främst då regler avseende minimilöner. För närvarande är kollektivavtal allmängiltigförklarade endast inom några få branscher, däribland byggbranschen.

De allmängiltiga kollektivavtalen omfattar inte bara utstationerad arbetskraft utan alla arbetstagare som arbetar inom avtalsområdet. Reglerna gäller både norska och utländska företag.

Individerna kan stämna sin arbetsgivare om de inte erhållit korrekt lön och de fackliga organisationerna har rätt att använda bojkott, det vi benämner blockad, för att förmå en arbetsgivare att betala. En annan möjlighet är att fackförbundet stämmer företaget. Arbejdstilsynet, som är den norska motsvarigheten till Arbetsmiljöverket, har i uppdrag att övervaka systemet.

### *Det finska systemet*

Det finska systemet är mycket mera omfattande än det norska. Den finska lagstiftningen utgår från att kollektivavtal som är rikstäckande och representativa ska allmängiltigförklaras. Det sker i det närmaste med automatik. Det finns i dag cirka 160 allmängiltigförklarade kollektivavtal.

Det finns dock inte i den finska lagstiftningen någon statlig sanktion mot en arbetsgivare som inte följer de allmängiltigförklarade avtalen. Det är i dagsläget enbart en arbetsrättslig fråga där arbetstagarer respektive fackförbund som kan åberopa villkoren i en tvist med arbetsgivaren.

### *Det danska systemet*

Danmark har i likhet med Sverige inte något system för allmängiltigt förklarade kollektivavtal. Man använder i stället civilrättsliga avtal som stipulerar att en leverantör och dennes underleverantörer ska tillämpa löner och arbetsvillkor i enlighet med kollektivavtal.

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

Den danska regeringen har beslutet att inrätta en ny statlig kontrollenhet för att kontrollera att de som utför arbete för staten följer arbetsklausuler.

### **Lagar mot låga löner och obetalda löner**

#### *Norges lagstiftning*

Även om det redan finns sanktioner till och med i form av fängelse mot arbetsgivare som inte betalar lön enligt de allmängiltigförklarade avtalen, beslutade Stortinget i somras om en ny, unik för Europa, lagstiftning mot "lönstyveri". Genom den lagen är det kriminaliserat när en arbetsgivare medvetet inte betalar ut avtalad lön till arbetstagare.

Motivet för lagstiftningen är helt enkelt att när en arbetsgivare medvetet betalar ut felaktiga och i förhållande till ingångna avtal låga löner är det fullt jämförbart med när anställda stjälar från arbetsgivare.

#### *Finlands lagstiftning*

I Finland finns en bestämmelse som ska kunna användas när man kan visa att löner och arbetsvillkor är sämre än normalt, i många fall de allmängiltigförklarade kollektiv avtalets villkor, och att man på objektiva grunder kan anta att det finns ett samband mellan lön och arbetstagarnas ursprung, nationalitet eller språk.

#### *Danmarks lagstiftning*

Den danska lagstiftningen mot människohandel har ännu inte tillämpats för trafficking av arbetskraft. Det beror till stor del på att man ansett att arbetsgivaren inte använt tvångsmedel. Dock finns en ambition från den danske riksåklagaren att vidga tolkningen av lagen för att den ska vara mer möjlig att tillämpa.

## Arbetskraftsinvandring

Den svenska lagstiftningen om arbetskraftsinvandring avviker från våra nordiska grannländer. Dessa har en prövning av antingen individens kvalifikationer och/eller av arbetsgivares behov av arbetskraft.

### *Danmarks system för arbetskraftsinvandring*

I Danmark finns en tydlig fokusering på att rekrytera kompetenta tredjeland-medborgare som vill komma och arbeta i Danmark. Tillstånd för att arbeta i Danmark handhas av en särskild myndighet; Styrelsen for International Rekruttering og Integration – SIRI.

Om en arbetsgivare ger ett lönerbjudande som överstiger 445 000 DKK/år kan personen få uppehålls- och arbetstillstånd. Lönenivån omprövas årligen. Det finns också möjlighet att få arbete i så kallade bristyrken som är uppsatta på speciella ”positiva listor”. Här återfinns bland andra snickare, murare och byggnadstekniker. Lön och anställningsvillkor får inte vara sämre än normalt inom yrkesområdet i Danmark. Endast heltidsanställningar är tillåtna. Även familjemedlemmar kan få uppehållstillstånd.

### *Finlands system för arbetskraftsinvandring*

Finland har ett system för arbetskraftsinvandring som innefattar såväl en bedömning av 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. Tillstånden är knutna till en viss arbetsgivare men det är möjligt att byta arbetsgivare.

Det finns också en 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.

I Finland görs en utredning gällande arbetsuppgiften. Det är Arbets- och näringsbyråerna (motsvarande svenska arbetsförmedlingen) som

bedömer om det är möjligt att hitta lämplig arbetskraft för uppgiften inom rimlig tid på arbetsmarknaden i Finland eller inom EU/ETA-området.

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

### *Norges system för arbetskraftsinvandring*

För att som tredjelandsmedborgare få arbeta i Norge, förutom som säsongarbetare, krävs ett anställningserbjudande från ett norskt företag. Men individen måste också kunna visa bevis på utbildning som är relevant för anställningen, antingen en treårig yrkesutbildning eller akademisk utbildning. För byggnadsarbetare finns ett allmängiltig-förklarad kollektivavtal som måste följas. Anställning på 80 procent av heltid kan accepteras.

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.

## **Offentlig upphandling i Norge**

### *Oslo-modellen*

I Norge ställer stat och kommuner krav på arbetsvillkoren vid byggprojekt. Mest långtgående krav förekommer i Oslo kommun. Det finns ytterligare några kommuner som tillämpar den modellen. De övriga stora norska kommunerna har mindre långtgående krav. Kraven gäller bland annat löner, anställningsform, kompetens och språk.

Oslo-modellen har relativt nyligen uppdaterat. Alla kraven har ännu inte prövats rättsligt mot EU:s upphandlingsdirektiv.

### *Åpenhetsloven i Norge*

Norge har nu antagit den nya *Åpenhetsloven* som innebär att företagen är skyldiga att genomföra aktsamhetsbedömningar för att kunna stoppa, förebygga eller begränsa negativa konsekvenser för grundlägg-

gande mänskliga rättigheter och anständiga arbetsvillkor. Lagen innebär även att företagen ska offentliggöra rapporter om sina bedömningar om negativa konsekvenser för grundläggande mänskliga rättigheter och anständiga arbetsförhållanden.

Vidare får företagen 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.

### *Den finska Beställaransvarslagen*

Den finska lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitan av utomstående arbetskraft (1233/2006) föreskriver en långtgående plikt att innan avtal ingås säkerställa att dess avtalspartner fullgör sina lagstadgade förpliktelser.

Om det finns skäl att betvivla äktheten i redogörelsen som mottagits ska beställaren säkerställa detta.

Vid byggverksamhet gäller utredningsskyldigheten för alla beställare, även om byggande inte hör till beställarens normala verksamhet. Uppgifterna ska inhämtas även då arbetet utförs av en egenföretagare.

Om en utländsk avtalspart skickar arbetstagare till Finland, ska beställaren utreda arbetstagarnas pensions- och olycksfallsförsäkring innan arbetet inleds.

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 på mellan 2 050 och 20 500 EUR för brott mot utredningsskyldigheten.

### *Den norska modellen med a-krimssenter*

I Norge inleddes år 2015 ett arbete som bland annat syftar till att stärka informationsdelning mellan myndigheter, skapa säkrare ID-handlingar samt utveckla tjänster som gör det lättare att kontrollera om olika leverantörer är seriösa. En organisation bildades som innebär att de olika myndigheterna är samlokaliserade och utgör så kallade A-krimssenter.

På centren arbetar personer från den norska Skattemyndigheten, Polisen och Arbetsmiljöverket tillsammans med NAV (motsvarande Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och viss kommunal verksamhet). Det finns åtta olika center i landet. Fokus ligger på kontroller där det finns möjlighet till snabba tillslag som kan resultera i sanktioner på plats. Det som lyfts fram som en styrka för centren är att varje myndighet avsätter fasta resurser och att man dessutom sitter tillsammans. Det har flera fördelar som kan vara svåra att uppnå på annat sätt.





# Referenslista

AD 2021 nr 42

AD 2020 nr 49

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018). *Hur fungerar kollektivavtalen?*

[www.arbetsmarknadsekonomiskaradet.se](http://www.arbetsmarknadsekonomiskaradet.se)

Arbetsmarknadsutskottet betänkande 2020/21:AU 12 – Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft.

Arbetsmiljöverket, Byggnads *Utstationeringsavtal bygg* [www.av.se](http://www.av.se)

Arbetsmiljöverket (2021a) *Farlig arbetsmiljö och olaglig arbetskraft på byggen.*

[www.av.se](http://www.av.se)

Arbetsmiljöverket (2021b) *Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet* [www.av.se](http://www.av.se)

Brottsförebyggande rådet (2007). *Organiserat svartarbete i byggbranschen.*

*Rapport 2007:27* [www.bra.se](http://www.bra.se)

Brottsförebyggande rådet (2013). *Den anmälda korruptionen i Sverige.*

*Rapport 2013:15.*

Byggnads (2018) *Stadgar* [www.byggnads.se](http://www.byggnads.se)

Byggnads och Byggföretagarna (2020). *Byggavtalet 2020.*

Calmfors, Lars, Nederberg, Julia, Persson, Carolina (2021). *Vad finns det för anledning att vara med i facket.* Fores

Dir 2021:74: ”En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet” (Regeringen)

Ds 2021:1. *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet.*

Finansdepartementet (2021): *Skattereduktion för avgift till arbetslöshetskassa (Fi2021/03234)*

Finansutskottet (2017): Betänkande 2016/17:FiU31

Företagarna och Byggbranschen i samverkan (2011). *ROT-avdraget skapar vita jobb – En studie kring inställningen till ROT-avdraget hos 2447 företag i byggbranschen.*

- Jeppson, Hans (2021a). *Vänliga arbetslivskriminella upplägg*.  
www.byggmarknadskommissionen.se
- Jeppson, Hans (2021b). *Våra grannländers arbete mot grov arbetslivskriminalitet i byggsektorn* www.byggmarknadskommissionen.se
- Jeppson, Hans (2020). *Kriminalitet vid konkurser – snedvriden konkurrens och lurade skattebetalare* www.byggmarknadskommissionen.se
- Kjellberg, Anders (2021). *Den svenska modellen 2020: pandemi och nytt huvudavtal*. Lunds universitet
- Koch Christian, Öberg, Klara och Bahnarius, Bogdan (2021) *Byggföretagen och den prekära arbetsmarknaden*. www.byggmarknadskommissionen.se
- Larsson, Tommy (2021). *Rotavdraget och en sund byggmarknad*.  
www.byggmarknadskommissionen.se
- Petersson, Lars-Olof (2021) *Hoten mot byggnadsarbetarnas kollektivavtal*.  
www.byggmarknadskommissionen.se
- Proposition 2016/17:163
- Riksrevisionen (2020). *Statens insatser mot arbetskraftsexploatering, RIR 2020:27*.
- Skatteverket (2020a). *Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019*  
www.skatteverket.se
- Skatteverket (2020b). *Svarta arbetsinkomster: Beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner* www.skatteverket.se
- Stoppa fusket (2021). *Undersökning om konkurrenspåverkan på byggmarknaden inom EU*. www.byggmarknadskommissionen.se
- SOU 2021:5 *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring*.
- SOU 2021:88 *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.*
- Trädgårdh, Lars (2021). *Byggmarknaden – tillit, korruption och kontroll*.  
www.byggmarknadskommissionen.se
- Upphandlingsmyndigheten (2017) (dnr UHM-2017-008) och Polisen (A101.405/2017). *Skrivelse: Belastningsregistrets användning vid offentlig upphandling*.
- Upphandlingsmyndigheten (2019) *Behandling av personuppgifter i samband med uppföljning av sociala åtaganden i offentliga kontrakt* (dnr. UHM-2019-0284)
- Upphandlingsmyndigheten (2020), Konkurrensverket 2020:5. *Statistik om offentlig upphandling 2020 rapport 2020:4*.
- Westermark, Kristina (2021a). *Hur omfattande är arbetslivskriminaliteten inom byggsektorn? – experternas bedömning*. www.byggmarknadskommissionen.se
- Westermark, Kristina (2021b). *Djupintervjuer byggchefer – vad skaver?*  
www.byggmarknadskommissionen.se



