

Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie





**Arbeidstilsynenes roller,
strategier og redskaper i
arbeidet mot sosial dumping:
En nordisk pilotstudie**

Line Eldring, Kerstin Ahlberg og Klaus Pedersen

Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie

Line Eldring, Kerstin Ahlberg og Klaus Pedersen

ISBN 978-92-893-2527-1

<http://dx.doi.org/10.6027/TN2013-523>

TemaNord 2013:523

© Nordisk ministerråd 2013

Layout: Nordisk ministerråd

Omslagsfoto: ImageSelect

Denne rapporten er gitt ut med finansiell støtte fra Nordisk ministerråd. Innholdet i rapporten avspeiler imidlertid ikke nødvendigvis Nordisk ministerråds synspunkter, holdninger eller anbefalinger.

www.norden.org/no/publikasjoner

Det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeidet er en av verdens mest omfattende regionale samarbeidsformer. Samarbeidet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøyene, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbeidet er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en viktig medspiller i det europeiske og internasjonale samarbeid. Det nordiske fellesskapet arbeider for et sterkt Norden i et sterkt Europa.

Det nordiske samarbeidet ønsker å styrke nordiske og regionale interesser og verdier i en global omverden. Felles verdier landene imellom bidrar til å styrke Nordens posisjon som en av verdens mest innovative og konkurransekraftige regioner.

Nordisk ministerråd

Ved Stranden 18

DK-1061 København K

Telefon (+45) 3396 0200

www.norden.org

Innhold

Forord.....	7
1. Innledning og oppsummering.....	9
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	9
1.2 Nordiske arbeidstilsyn: Noen hovedtrekk.....	11
1.3 Sosial dumping og nordiske arbeidslivsmodeller.....	12
1.4 Arbeidstilsynenes verktøykasse	14
1.5 Videre forskning?.....	16
2. Danmark.....	17
2.1 Indledning	17
2.2 Organisering af det danske arbejdsmarked.....	18
2.3 Arbejdstilsynet i Danmark	23
2.4 Social dumping fænomenet i Danmark.....	27
2.5 Arbejdstilsynets opgaver i relation til social dumping	29
2.6 Resultater	29
2.7 National debat om social dumping og seneste initiativer	33
2.8 Øvrige indsatser omkring social dumping.....	36
3. Finland.....	39
3.1 Inledning.....	39
3.2 Debatten.....	40
3.3 Arbetarskyddsförvaltningens organisation	41
3.4 Mandat.....	41
3.5 Verktyg och sanktionsmedel	43
3.6 Nya uppgifter och utökade resurser.....	45
3.7 Samarbete med andra aktörer	48
3.8 Branscher och strategier.....	49
3.9 Resultat	50
4. Norge.....	53
4.1 Innledning	53
4.2 Sosial dumping: Debatt og tiltak	54
4.3 Arbeidstilsynets organisasjon og mandat	57
4.4 Håndheving og sanksjoner.....	58
4.5 Nye oppgaver og verktøy.....	60
4.6 Ressurser og kompetanse.....	63
4.7 Samarbeid med andre aktører.....	64
4.8 Resultater	65
5. Sverige	69
5.1 Inledning.....	69
5.2 Debatten.....	70
5.3 Arbetsmiljöverkets organisation och mandat.....	75
5.4 Verktyg och sanktionsmedel	76
5.5 Uppdraget som förbindelsekontor.....	79
5.6 Nya tillsynsmetoder.....	80
5.7 Samarbete med andra aktörer.....	83
5.8 Resultat?	84
Summary	87

Forord

Utgangspunktet for dette pilotprosjektet har vært den økte arbeidskraftsmobiliteten til Norden etter EU-utvidelsen i 2004–2007, og påfølgende utfordringer knyttet til å opprettholde anstendige arbeids- og lønnsvilkår også for arbeidsinnvandrere og utstasjonerte arbeidstakere. I alle de nordiske landene spiller arbeidstilsynene en sentral, men varierende rolle når det gjelder bekjempelsen av det som i mange sammenhenger betegnes som ”sosial dumping” av utenlandsk arbeidskraft. På tross av at de nordiske landene møter beslektede utfordringer på dette området, har det manglet en samlet oversikt og kunnskap om forskjellene i reguleringssystem, kontrollregimer, arbeidstilsynenes virkemidler, organisering og tilsynsstrategier. I dette pilotprosjektet har vi gjort en første kartlegging, som vi håper kan gi grunnlag for senere analyse av betingelsene for effektiv kontroll og håndheving innenfor ulike reguleringsregimer, samt virkninger disse har i forhold til å bekjempe sosial dumping.

Prosjektet har blitt gjennomført i et samarbeid mellom forskere fra Fafo Institutt for arbeids- og velferdsforskning i Oslo, FAOS – Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier ved Sociologisk Institut, Københavns Universitet og Juridiska fakulteten ved Stockholms Universitet. Line Eldring (Fafo) har vært prosjektleder og har skrevet kapittelet om Norge, samt innledning og oppsummering. Kerstin Ahlberg (Stockholms Universitet) har utarbeidet kapitlene om Finland og Sverige, mens Klaus Pedersen (FAOS) har skrevet om Danmark. Rolf Andersen (Fafo) og Søren Kaj Andersen (FAOS) har bidratt med innspill, kommentarer og råd til kapitlene om henholdsvis Norge og Danmark, og skal ha stor takk for det.

Vi vil også takke medlemmene i Nordisk Ministerråds Arbeidsmiljøutvalg for nyttige innspill underveis, samt kommentarer til tidligere rapportutkast. Mange takk også til seniorrådgiver Lars Djernæs i Nordisk Ministerråd og Christin Thea Wathne, utvalgssekretær for Arbeidsmiljøutvalget, for hjelp, administrativ støtte og tålmodighet underveis i prosjektet.

Line Eldring

Oslo, januar 2013

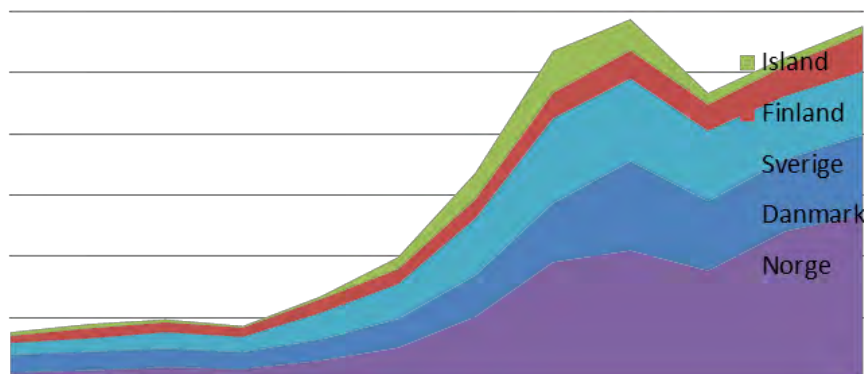
1. Innledning og oppsummering

Line Eldring

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

I kjølvannet av EU/EØS-utvidelsene i 2004 og 2007 har arbeidsinnvandringen og tjenstemobiliteten til de nordiske landene økt kraftig (se figur 1.1). I årene 2004–2011 meldte over 335 000 borgere fra de nye EU-landene flytting til nordiske land. *I tillegg* kommer et betydelig antall utstasjonerte arbeidstakere og tjenesteytere, både Norge, Sverige og Danmark tyder analyser på at denne gruppa utgjør opp mot 40 % av de sysselsatte fra de nye medlemslandene¹ i Øst-Europa.²

Figur 1.1 Brutto innvandringsstrømmer fra EU8+2 til de nordiske landene per år i perioden 2000–2011



Kilde: Nordisk statistikkbank/Fafo 2012.

Fram til 2003 var innvandringen beskjeden, med under 10 000 i året som meldte flytting fra EU 8+2 til Norden. I 2008 ble det registrert nær 60 000 personer, mens innvandringen deretter sank noe i kjølvannet av finanskrisa. I 2011 nærmet den samlede innvandringen fra EU 8+2 seg

¹ Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn ble EU-medlemmer i 2004, mens Bulgaria og Romania kom med i 2007. Disse landene betegnes også som EU 8+2.

² Eldring, L. & JH Friberg, (2013 under publisering), "Europeisk arbeidskraftsmobilitet: Utfordringer for de nordiske velferdsstatene", i *Søkelys på arbeidslivet* 1/2013.

igjen toppårene 2007–2008. Samtidig har det vært betydelige variasjoner mellom de nordiske landene. Målt i antall, har tilstrømningen vært absolutt størst til Norge i perioden etter EU-utvidelsen, og minst til Finland og Island. Sett i forhold til befolkningsstørrelsen, har det imidlertid kommet flest til Island og Norge, og færrest til Finland og Sverige. De fleste innvandrerne har kommet fra Polen og Baltikum: Over halvparten av innvandrerne fra de nye EU-landene er fra Polen, og nær en tredjedel fra de baltiske statene. Polakker utgjør den største gruppa i alle landene, med unntak av Finland, hvor det kom flest fra Estland.

Mobiliteten fra de nye EU-landene som ligger nærmest Norden har utvilsomt bidratt positivt til den økonomiske utviklingen i mottakerlandene og til å løse opp flaskehalsen i næringer med mangel på arbeidskraft.³ På den andre siden har den kraftige tilstrømningen av arbeidsvandrere fra land med med betydelig dårligere arbeids- og lønnsvilkår bidratt til at de nordiske arbeidslivsregimene har blitt satt under kraftig press. Problemer knyttet til lavlønnskurransen og ”sosial dumping” har kommet høyt på dagsordenen i hele Norden, og ikke minst hvordan dette kan motvirkes. Sosial dumping er ikke et presist begrep, men brukes oftest om situasjoner hvor utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler og regler om arbeidstid og krav til bostandard, samt når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva andre arbeidstakere normalt tjener.

I alle de nordiske landene spiller arbeidstilsynene en sentral, men noe varierende rolle når det gjelder å sikre utenlandske arbeidstakere anstendige vilkår i arbeidsmarkedet. Ulikhetene gjenspeiler nasjonale forskjeller når det gjelder arbeidstilsynenes mandater, strategier og redskaper/virkemidler – både generelt, og når det gjelder spesielle tiltak mot sosial dumping som er iverksatt etter 2004. Dette pilotprosjektets målsetting har vært å gjøre en første kartlegging av arbeidstilsynene i Danmark, Finland, Norge og Sverige sine roller, strategier og redskaper på dette feltet. I de neste kapitlene følger en gjennomgang av arbeidstilsynenes virksomhet i de ulike landene. Følgende spørsmål har vært særlig sentrale i prosjektet:

- Hvordan er arbeidstilsynene bygd opp i de ulike landene?
- Hvilket lovmessig mandat har tilsynene i forhold til ulike aspekter av sosial dumping, og hvilke redskaper og sanksjonsmidler har de til rådighet?

³ Dølvik, J.E. & L. Eldring (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502. København: Nordisk Ministerråd.

- Har tilsynene fått nye oppgaver, funnet nye løsninger, blitt reorganisert, eller tilført nye ressurser knyttet til arbeidet mot sosial dumping?
- Rapporten tar også opp spørsmål knyttet til:
 - samarbeid med andre aktører
 - ansvar for og tilgang til informasjonsregistre
 - kompetanse og opplæring ift sosial dumping
 - bransjefokus
 - særskilte problemer og utfordringer i de ulike landene

Disse problemstillingene er forsøkt kartlagt ved en gjennomgang av foreliggende forskning, dokumentasjon, skriftlige kilder, samt et begrenset antall informantintervjuer med sentrale representanter fra arbeidstilsynene/arbeidsmarkedsmyndighetene i Danmark, Finland, Norge og Sverige. I de neste avsnittene følger en grovkornet framstilling av noen sentrale punkter, mens landkapitlene gir en langt mer detaljrik oversikt.

1.2 Nordiske arbeidstilsyn: Noen hovedtrekk

Det danske Arbejdstilsynet, den finske Arbetarskyddsförvaltningen, det norske Arbeidstilsynet og det svenske Arbetsmiljöverket har alle som hovedoppgave å føre tilsyn med arbeidsmiljøloven i de ulike landene. I en komparativ studie av lovgivning og praksis for arbeidstilsynene i Norden, konkluderes det med at det hovedbildet er at det er svært mange likheter mellom landene – selv om studien også identifiserer en rekke forskjeller når det gjelder både administrasjon, organisering, lovverkets innretning og omfang og ulikheter i reguleringer på en rekke områder.⁴ I Danmark, Norge og Sverige er arbeidstilsynet underlagt arbeidsdepartementene, med en utenforliggende sentral enhet/direktorat som igjen har regionenheter/tilsyn. Finland har ikke en egen arbeidstilsynsmyndighet (som i de andre landene); her er ansvaret delt mellom Social- og helsøvrårdsministeriet og "regionförvaltningsverken" gjennom "ansvarsområden för arbetarskyddet." Det finske arbeidstilsynet har også et bredere ansvar enn tilsynene i de andre landene, med tilsynsansvar også for nesten alle arbeidsrettslige reguleringer.

Gitt at alle de nordiske landene er medlemmer av ILO og EU/EØS, har de forholdsvis lik lovgivning for arbeidstilsynene, spesielt når det gjelder helse og sikkerhet. Men når det gjelder oppfølgingssystemene for arbeidstilsynslovgivningen er det store variasjoner mellom landene. I alle landene har arbeidstilsynene verktøy for å håndtere overtredelser av

⁴ *Comparative study of legislation and legal practices in the Nordic countries concerning labour inspection.* TemaNord 2011:539.

arbeidsmiljøregelverket – men når det gjelder hvor strenge og effektive disse er, er det store variasjoner mellom landene.⁵ Som vi vil se i denne rapporten, er det også betydelige forskjeller mellom arbeidstilsynenes rolle når det gjelder området ”sosial dumping.”

I tabell 1.1 vises noen indikatorer på tilsynenes virksomhet, hentet fra den nevnte komparative studien. Man skal være imidlertid være var-som med direkte sammenligninger, fordi enhetene i de ulike kategoriene kan være noe ulike (for eksempel hva som ligger i termen ”be-søk/inspeksjoner”). Vi ser at antallet inspektører varierer mellom lan-dene – fra 420 i Danmark til 286 i Sverige. Dette må igjen sees i sam-menheng med hvilke oppgaver tilsynene har. Selv om et er visse varia-sjoner, så er det i alle landene et betydelig antall årsverk avsatt til arbeidsinspeksjon, som utfører en stor mengde tilsyn i løpet av året.

Tabell 1.1 Noen nøkkeltall over de nordiske arbeidstilsynenes virksomhet

(2009)	Danmark	Finland	Norge	Sverige	Island
Antall bedrifter/ arbeidsplasser	304 985	320 952	333 342	300 000*	16 751
Antall inspektører i Arbeidstilsynet	420	357	302	286	29
Antall besøk/inspeksjoner	69 516	19 916	30 214	30 024	3 338

Kilde: TemaNord 2011:539.

*Ikke inkludert enmannsbedrifter og selvstendig næringsdrivende.

1.3 Sosial dumping og nordiske arbeidslivsmodeller

Prosjektets utgangspunkt og tittel: ”Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping” sprang ut fra en antagelse om den økte arbeids- og tjenstemobiliteten fra Øst-Europa har skapt sammenlignbare utfordringer i de nordiske landene. Med utgangspunkt i situasjonen i Norge, hvor Arbeidstilsynet har fått en fremtredende rolle i regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping, var vi nysgjerrige på hvordan dette så ut i de andre landene. Det ble tidlig klart at debatten om ”sosial dumping” og også bruken av begrepet har variert kraftig mel-lom landene. Dette gjenspeiler ikke bare språklige forskjeller, men i no-en grad også ulike tilnærminger til arbeids- og tjenesteinnvandringen fra Øst-Europa. Sosial dumping – ofte definert som *uakseptabelt* lave løn-ninger og dårlige arbeidsvilkår – er ikke et entydig begrep. Hva som regnes som uakseptabelt, og dermed som sosial dumping, vil variere mellom ulike land, mellom ulike bransjer, mellom arbeidslivets aktører og også av politisk ståsted.

⁵ Op.cit.

I Danmark ble det tidlig mye oppmerksomhet rundt utfordringene knyttet til østinnvandringen, og begrepet sosial dumping ble hyppig brukt i debatten. Dette har vært enda mer fremtredende i Norge, hvor regjeringen allerede i 2006 lanserte en handlingsplan mot sosial dumping, og også introduserte en type definisjon på begrepet. Etter regjeringsskiftet i 2011 i Danmark har initiativer mot sosial dumping kommet høyere på dagsorden, og det er inngått avtaler mellom regjeringen og Enhedslisten om styrket innsats mot sosial dumping. I Finland har begrepet sosial dumping sjelden vært en del av den offisielle retorikken, Når skiftende regjeringer har innført nye regler og tiltak for å motvirke konsekvensene av den økende lavlønnskonkurransen har det skjedd innenfor rammen av konseptet "grå økonomi." I Sverige har begrepet sosial dumping så å si aldri blitt anvendt i offisielle sammenhenger. Som Kerstin Ahlberg skriver i kapittelet om Sverige; "Det är nu inte bara en fråga om vad man kallar saker. Ingen svensk regering, oavsett politisk färg, tycks ha sett ett behov av att ta ett helhetsgrepp för att göra något åt olika negativa sociala konsekvenser av underbudskonkurrens i samband med t.ex. fri rörlighet för tjänster eller offentlig upphandling."

Det er i seg selv mindre viktig hva fenomenet kalles, enn hva det faktisk handler om. Uansett definisjoner, vil lønn være et sentralt element. I alle de nordiske landene har man opplevd problemer knyttet til lavlønnskonkurransen, "usla löner", lønnsdumping og så videre i kjølvannet av den økte arbeids- og tjenestemobiliteten. Når det gjelder lovfestede krav til minstelønnsstandarder og myndighetenes rolle, er det imidlertid store forskjeller internt i Norden, noe som har avgjørende betydning for Arbeidstilsynets mandat og oppgaver på dette sentrale punktet.

Det nordiske arbeidslivet blir oftest beskrevet som både velorganisert og velregulert – noe som til en stor grad stemmer. Men selv om en del grunntrekk – så som sterke arbeidslivsorganisasjoner, sentrale lønnsforhandlinger og tariffavtaler og universelle velferdsordninger – er nokså like i de nordiske landene, så er det betydelig variasjon mellom land og bransjer når det gjelder institusjonell regulering av lønns- og arbeidsvilkår.

Tabell 1.2 Mekanismer for fastsettelse av lønn i de nordiske landene

	Organisasjonsgrad (2009)	Tariffavtaledekning (2009)	Allmenngjøring av tariffavtaler
Danmark	68	80	Nei
Sverige	71	91	Nei
Norge	52	74	Ja, noe etter 2004
Finland	69	90	Ja, utbredt
Island*	85	99	Ja, utbredt

Kilder: Nergaard, K. (2010), *Fagorganisering i Norden. Status og utviklingstrekk*. Fafo-notat 2010:25, Eldring, L. & K. Alsos (2012), *Lovfestet minstelønn: Norden og Europa*. Fafo-rapport 2012:07.

*Tallene fra Island er fra 2011.

Som vist i tabell 1.2, har Island har nærmest full organisasjons- og tariffavtaledekning, Danmark, Finland og Sverige ligger også relativt høyt, mens Norge har betydelig lavere dekning (særlig i privat sektor, hvor dekningsgraden er på ca 55 %). Ingen av de nordiske landene har lovfestet nasjonal minstelønn, i motsetning til de fleste andre land i Europa. Derimot er allmenngjøring av tariffavtaler utbredt i Finland, og er i kjølvannet av EU-utvidelsen også tatt i bruk i enkelte bransjer i Norge. Allmenngjøring innebærer at den tariffavtalte minstelønnens (og eventuelt andre tariffbestemmelser) dekningsområde utvides, slik at den gjelder i en hel region, bransje og/eller yrke uavhengig av om arbeidsgiver og/eller arbeidstaker er organisert. Danmark og Sverige bruker tariffavtaler som eneste mekanisme til å regulere minstelønn, og er slik sett unike også i europeisk sammenheng.

Disse institusjonelle ulikhetene innebærer at mens arbeidstilsynene i Finland og i Norge har ansvar for å kontrollere at virksomheter overholder lønnsbestemmelser og andre vilkår dersom det foreligger allmenngjorte tariffavtaler, understøttet av sanksjonsmuligheter ved regelbrudd, har arbeidstilsynene i Sverige og Danmark ingen slik rolle – der er lønn helt og fullt partenes ansvar.

1.4 Arbeidstilsynenes verktøykasse

I og med at lønn står så sentralt i kampen mot sosial dumping – og ofte er koplet til andre typer omgåelser – samtidig som EUs regelverk krever at kontroll-, registrerings-, og håndhevingstiltak må ha en klar, ikke-diskriminerende lovhjemmel, er en hypotese at arbeidstilsynene i Finland og Norge antagelig har en mer sentral rolle i kampen mot sosial dumping, enn i Danmark og Sverige. På den andre siden kan en tenke seg at Arbeidstilsynene i Danmark og Sverige kan kompensere for dette ved en sterkere prioritering av andre omgåelser som gjerne er indirekte forbundet med urimelig lav lønn.

Som det framkommer i landkapitlene, er det åpenbart slik at det at det å ha tilsynsansvar også i forhold til lønn, gir arbeidstilsynene et mer helhetlig grep i forhold til fenomenet sosial dumping. Dette illustreres blant annet av situasjonen i Norge, hvor flere av Arbeidstilsynets nye virkemidler forutsetter at det foreligger en allmenngjort tariffavtale – noe som så langt bare gjelder i fire bransjer. I områder uten allmenngjøring kan tilsynet kun forholde seg til eventuelle brudd på arbeidsmiljøloven, selv når de kommer over grove tilfeller av underbetaling. På den andre siden var dette den generelle situasjonen inntil få år tilbake. I Finland er allmenngjøring langt mer utbredt, men der har til gjengjeld tilsynsinspektørene færre virkemidler til rådighet når lønn under avtalesatsen avdekkes. Mens allmenngjøringen i Norge har som sitt lovfestede formål å beskytte utenlandske arbeidstakere, er dette først og fremst en del av den helt ordinære arbeidsmarkedsreguleringen i Finland.

I alle landene er imidlertid det å overvåke helse-, miljø- og sikkerhet på arbeidsplassene fortsatt tilsynenes hovedoppgave. Oppmerksomheten mot bransjer med mye bruk av utenlandsk arbeidskraft, særlig gjennom utstasjonering, har jevnt over vært økende. Dette har resultert i større bevilgninger til tilsynene, om enn i varierende grad. De ulike landrapportene tyder på at det har vært størst endringer både når det gjelder ressurser og oppgaver i Finland og Norge – selv om vi i alle landene finner eksempler på nye strategier og virkemidler. Tabell 1.3 oppsummerer en del av disse. Den bør ikke leses som en uttømmende liste, men snarere som en oversikt/stikkordsliste over eksempler på tiltak, initiativer og satsinger som involverer arbeidstilsynene.

Tabell 1.3 Eksempler på tiltak og initiativer som involverer arbeidstilsynene

Danmark	Finland	Norge	Sverige
– RUT-register	– Tiltak mot grå økonomi	– Regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping	– Endringer i utstasjoneringsslagen, forbindelseskantor
– Økt tilsynsaktivitet rettet mot utenlandske virksomheter	– Økt tilsynsmandat ift utenlandske virksomheter	– Allmenngjøring av tariffavtaler	– Prosjekt om nye strategier for tilsyn
– Udvalg mod social dumping: Styrke Arbejdstilsynets håndhevelsesmulighet med mer	– Bestilleransvarsteam	– Nasjonale tilsynsprosjekter på sosial dumping	– Nye tilsynsmetoder
	– Ulti-team: særskilt ansvar for å overvåke utenlandske arbeidstakere	– Id-kort i bygg og renhold, bemanningsforetaksregister	– Register over kontaktpersoner og tilsyn med "anmeldningskyldighet" under oppbygging
		– Økte sanksjonsmuligheter	
		– Servicesentre	

Gjennomgangen av de nordiske arbeidstilsynenes rolle i de følgende landkapitlene illustrerer til fulle at dette temaet er tett sammenvevet med institusjonelle forhold, partenes problemdefinisjoner, omfanget av arbeidsinnvandringen, og også politiske forhold. Vi finner en del felles trekk, men også vesentlige forskjeller. Det gjør at historiene som fortelles, til dels har både ulik struktur og innhold. Ambisjonen har vært å gi en oversikt som kan være nyttig for erfaringsutveksling, læring, og utvikling av mer effektive tilsynsstrategier mot sosial dumping i de nordiske land. Vi har fått et visst overblikk, men har ikke i dette forprosjektet hatt mulighet til å gå i dybden når det gjelder resultater i de ulike landene, eller å foreta en sammenligning av hensiktsmessigheten av de ulike virkemidlene.

1.5 Videre forskning?

Et av målene med pilotprosjektet har vært å danne grunnlaget for utformingen av, og innspill til et mulig hovedprosjekt om erfaringer og virkninger av tiltak mot sosial dumping i de ulike nordiske landene. En konklusjon er at gitt tilsynenes ulike mandat og virkeområder på dette feltet, bør en eventuell videre studie konsentrere seg om problemstillinger som er av særlig felles interesse. På tross av at det er en del unike problemstillinger i de enkelte landene, er det dominante inntrykket at tilsynsmyndighetene også står overfor en rekke parallelle utfordringer. Dette gjelder kanskje i særlig grad myndighetsutøvelsen og tilsynet med utenlandske bedrifter med utstasjonerte arbeidstakere. I alle landene er det iverksatt eller er under iverksetting ulike tiltak, strategier og metoder for å styrke tilsynet på dette feltet. Arbeidstilsynene er også tildelt eller vil få særskilte roller i forhold registre, informasjon og overvåking når det gjelder utstasjonerte arbeidstakere, inkludert samarbeid og kommunikasjon med myndighetsorganer i avsenderlandene. Mer kunnskap om innretningen av ulike ordninger, reguleringer og tilsynsmetoder når det gjelder denne utstasjonerte arbeidstakere – samt virkninger – vil antagelig bli høyst etterspurt i årene framover. Vi vil også anbefale at de nasjonale arbeidstilsynsmyndighetene selv kommer med innspill til spørsmål og temaer de ønsker videre undersøkelser av, på bakgrunn av rapporten fra pilotprosjektet.

2. Danmark

Klaus Pedersen

2.1 Indledning

Temaet for denne nordiske komparative pilot-rapport er de nordiske landes arbejdstilsynsmyndigheders bidrag til indsatsen mod *social dumping*. I denne sammenhæng forstås *social dumping* som det forhold, at de nationale arbejdsmarkeder sættes under pres af virksomheder og arbejdskraft, der tilbyder at arbejde på løn- og arbejdsvilkår, der ligger under de normerede nationale standarder. *Social dumping* begrebet kan i nogle sammenhænge udvides til at omfatte sociale bidrag, således at det også tages i betragtning, at virksomheder og arbejdstagere, der uretmæssigt undlader at betale skat, forsikringsbidrag og lignende, opnår en økonomisk konkurrencefordel sammenlignet med andre virksomheder og arbejdstagere.

Denne danske landerapport er struktureret således, at den indledningsvis giver en generel orientering om institutioner og strukturer på det danske arbejdsmarked med fokus på beskyttelsen af arbejdstagere på det danske arbejdsmarked. Der gøres rede for hvilke normer (lovgivning, administration og private aftaler – overenskomster) som fastlægger denne beskyttelse, og hvilke institutioner der står for overvågning, kontrol og sanktionering af løn- og arbejdsvilkår i Danmark.

Den generelle beskrivelse af den danske arbejdsmarkedsmodel leder frem til en forståelse af den rolle det danske Arbejdstilsyn indtager i modellen. Efter en generel gennemgang af arbejdstilsynsarbejdets historiske udviklingsforløb og nuværende indhold, sættes der fokus på Arbejdstilsynets opgaver i forhold til at imødegå social dumping på det danske arbejdsmarked.

I forlængelse af den institutionelle beskrivelse af det danske arbejdsmarkedssystem redegøres der for social dumping fænomenet i en dansk kontekst og det sættes i forhold til forskellige baggrundsvariabler, herunder især arbejdsmigrationen fra de nye EU-medlemslande i Øst- og Centraleuropa.

Rapporten afsluttes med en præsentation af de helt aktuelle danske initiativer overfor *social dumping* og de yderligere tiltag der overvejes for at imødegå problemet.

2.2 Organisering af det danske arbejdsmarked

Det danske arbejdsmarkedssystem beskrives oftest som liberalt med begrænset arbejdstagerbeskyttelse og med generel beskedent regulering i sammenligning med andre vestlige lande. Forklaringen er bl.a. at arbejdsmarkedets parter i Danmark i mere end 100 år har haft adgang til selv at regulere, kontrollere og sanktionere løn- og arbejdsvilkår. Fra dansk parlamentarisk hold er denne "parts-suverænitet" blevet respekteret, når der vel og mærke ses bort fra de indgreb Folketinget har foretaget i fastlåste overenskomstkonflikter.

Det danske Folketing har direkte understøttet det autonome partssystem. Det er primært sket ved lovgivning om f.eks. en særlig Arbejdsretsdomstol, en forligs- og mæglingsinstitution samt et fagligt voldgiftssystem, der friholder partssystemet fra en række retlige og politiske konfliktemner. Ved Danmarks medlemskab af EF i 1973 blev det præciseret, at den danske arbejdsmarkedsmodel ikke måtte blive negativt påvirket af medlemskabet. Da EU i slutningen af 1990'erne begyndte at minimumsregulere de nationale arbejdsmarkeder via direktiver enedes Folketinget og arbejdsmarkedets parter derfor om en særlig model for implementeringen af direktiverne. Hensigten var at sikre en direktivimplementering som giver danske arbejdsgivere interesse i at forblive organiseret og dermed dækket af overenskomsterne, frem for at nøjes med den implementeringslovgivning, som EU-domstolen har krævet at medlemslandene indfører som sikkerhed for, at EU-direktiverne dækker hele det nationale arbejdsmarked.

Et grundelement i den danske autonome arbejdsmarkedsmodel er en vidtrækkende konfliktadgang for begge arbejdsmarkedets parter. Fagforeningerne benytter denne adgang til at presse virksomhederne til at indgå overenskomst. Som modstykke til arbejdstagernes adgang til at organisere sig har arbejdsgiverne retten til at lede og fordele arbejdet i dagligdagen. Begge parter har adgang til faglig konflikt i tilknytning til krav om indgåelse eller ændring af en overenskomst. Den relativt høje overenskomstdækning af det danske arbejdsmarked i kombination med en ligeledes relativ høj organiseringsgrad blandt arbejdstagerne betyder, at overenskomsterne har stor gennemslagskraft som generelt reguleringselement.

Indholdsmæssigt rummer overenskomsterne både processuelle og materielle regler. De processuelle regler sikrer bl.a. at konflikter løses inden for modellens egne rammer via f.eks. Arbejdsretten samt faglig voldgift, således at systemets sammenhæng ikke kan brydes ved lade eksterne systemer som f.eks. de ordinære domstole eller myndighederne håndtere kollektive konflikter på arbejdsmarkedet. Grundlæggende er der ikke grænser for det materielle indhold af de kollektive overenskomster så længe aftalerne ikke strider mod gældende lovgivning. Overenskomsterne baserer sig på det generelle kontraktfrihedsprincip, hvilket betyder, at overenskomsterne tilhører arbejdsmarkedets parter. Det er

derfor op til parterne om de vil håndhæve overenskomsternes indhold i forhold en konkret arbejdsgiver eller arbejdstager.

Kerneområderne for overenskomsternes indhold er løn- og arbejdsforhold, hvor sidstnævnte først og fremmest dækker over arbejdstid samt vilkårene for ansættelse og afskedigelse. Med tiden er indholdet af "arbejdsforhold" blevet udvidet til at omfatte en lang række mere indirekte forhold omkring arbejdsrelationen, f.eks. arbejdsmarkedspension, løn under barsel, orlovsadgang, sygeforsikring m.v.

I internationale sammenligninger anses de danske overenskomsters ansættelses- og afskedigelsesregler ofte for at være meget liberale, set fra et arbejdsgiverperspektiv. På det såkaldte timelønsområde, i bl.a. industrien og byggeriet, kan arbejdstageren opsiges med dags varsel uden nogen særskilt kompensation. I den danske model skal dette vilkår imidlertid ses i sammenhæng med det danske dagpengesystem, der giver den ledige en relativ høj kompensation ved ledighed. Disse forhold indgår i den treledede sammenhæng af *lempelige afskedigelsesregler, gunstige dagpengeregler og skattefinansieret opkvalificering under ledighed*, som sammenfattes under betegnelsen – *flexicurity-systemet*.

I det følgende redegøres nærmere for organiseringen af det danske arbejdsmarked set i forhold til beskyttelsen af arbejdstagere. Tilgangen er opdelt reguleringsmæssigt på henholdsvis lovgivning, administrative forskrifter og overenskomster.

2.2.1 Lovgivning

I Danmark eksisterer der ikke generel lovgivning med krav til indholdet af eller procedurerne for løn- og arbejdsvilkår for samtlige arbejdstagere på det danske arbejdsmarked. Som nævnt er grundlaget for det danske kollektive aftalesystem den almindelige kontraktret. Her konstitueres den nedre grænse af aftalerettens bestemmelser om annullering af aftaler der er åbenlyst urimelige for den ene part: Aftalelovens⁶ § 36 bestemmer, at en aftale eller en anden retshandel kan ændres eller tilsidesættes – helt eller delvis – hvis det vil være urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende. En forholdsvis omfattende domspraksis om bestemmelsen har tilsidesat arbejdsaftaler med timelønninger på op til mellem 60–70 kr. Aftaleloven er privatretlig og kontrolleres derfor ikke ex officio eller via et klagesystem af nogen offentlig myndighed. Arbejdstagernes eneste mulighed for at bruge loven består i at rejse et krav mod arbejdsgiveren ved de ordinære danske domstole.

Enkelte grupper af ansatte på det danske arbejdsmarked er omfattet af særlig beskyttelseslovgivning. Dette skyldes særlige historiske forhold,

⁶ Lovbekendtgørelse nr. 781, 8. august 1996. Se <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=82218>

eller en konkret vurdering af at disse grupper er udsat for særlige risici. Hovedeksemplet er funktionærloven⁷ der fastlægger ansættelses- og afskedigelsesvilkår og -procedurer for danske arbejdstagere, som udfører opgaver i tæt relation til arbejdsgiveren.⁸ Loven indeholder ikke materielle krav til f.eks. løn- og arbejdstid, kun regler om forhandlingsprocedurerne herfor. Loven er ligesom aftaleloven privatretlig og kan derfor alene håndhæves via de ordinære domstole. Der føres ingen selvstændig offentlig kontrol med funktionærlovens arbejdstagerbeskyttelsesregler.

Hertil kommer speciallovgivningens beskyttelse af særligt udsatte arbejdstagere, f.eks. inden for landbruget hvor loven om visse arbejdsforhold i landbruget m.v.⁹ giver ansatte ret til at forhandle løn med arbejdsgiveren via deres faglige organisation. Ligesom aftaleloven og funktionærloven er også denne lov privatretlig. Ingen myndighed fører kontrol med at loven overholdes eller kan behandle klager på området. En anden type lovbasert ansættelsesbeskyttelsesordning er reglerne for au-pair ansættelse,¹⁰ som giver au-pairs i Danmark krav på kost og logi samt lomme penge på i alt brutto 3050 kr. pr. måned for maksimalt 30 timers ugentlig arbejde. Heller ikke denne ordning påses *ex officio* af en myndighed.

Lov om godstransport¹¹ indeholder en mere indirekte arbejdstagerbeskyttelse. En godstransportbevilling til vognmanden forudsætter således at han acceptere at ville følge løn og arbejdsvilkår i overenskomsterne på transportområdet.¹²

2.2.2 Administrative forskrifter

I Danmark er arbejdstagerbeskyttelse gennem administrativ regulering endnu mere begrænset end ved lovregulering. Den mest omfattende regulering på området er den danske implementering af ILO konventionen nr. 94 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, som Danmark ratificerede i 1956, og som trådte i kraft i 1957.¹³ 9 år senere blev konventionen implementeret i dansk ret. Det skete ved et cirkulære¹⁴ som pålægger statslige myndigheder (ministerier og styrelser) at anvende kontraktklausuler i eksterne kontakter om statslige anskaffelser. Ifølge

⁷ LBK nr 81 af 03/02/2009, se <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=123029>

⁸ Handel- og kontormedhjælp, beskæftiget med handel og salg, kontorarbejde eller lagerekspektion, samt personer der udfører klinisk og teknisk bistandsydelser (ikke-håndværks- eller fabriksarbejde), og personer hvis arbejde udelukkende eller i det væsentlige består i at lede eller føre tilsyn på arbejdsgiverens vegne, jf. lovens § 1.

⁹ <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=29519>

¹⁰ Jf. udlændingelovens § 9c, stk. 1, og Integrationsministeriets praksisnotat af 19. maj, 2011 http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/C52DF770-C4D0-47AF-9A07-96801023B6B5/0/notat_om_praksis_for_meddelelse_af_opholdstilladelse_som_au_pair.pdf

¹¹ I lov om godskørsel, jf. lovbekendtgørelse nr. 1086 af 8. september 2010

¹² Jf. lovens § 6, stk. 4.

¹³ Bekendtgørelse nr. 1 af 4. januar 1957 offentliggjort i lovtidende C.

¹⁴ Cirkulære nr. 114 af 18. maj 1966.

cirkulæret skal kontraktparten yde de ansatte løn- og arbejdsvilkår svarende til danske overenskomster.

ILO-94 kræver at de ratificerende stater etablerer et effektivt kontrol- og sanktionssystem. I den danske implementering er der imidlertid ikke taget særlige initiativer på disse områder, hvilket angiveligt dækker over en forventning om at det fagretlige system anvendes. Dog er det fastsat i 1966 cirkulæret, at kontraktparter der bryder klausulen kan afskæres fra nye opgaver indtil forholdene er bragt i orden. Der er ikke fundet eksempler på at denne sanktion er blevet brugt.

Ved et yderligere cirkulære af 27. juni 1990 opfordrede Arbejdsministeriet (nu Beskæftigelsesministeriet) de danske regioner og kommuner til at anvende ILO-94-arbejdsklausuler i kontrakter inden for bygge- og anlægsområdet. Endvidere opfordrer cirkulæret til, at det enkelte ministerium afklarer i hvilket omfang samt efter hvilke procedurer arbejdsklausuler skal omfatte opgaver udført for statslige selskaber samt for virksomheder og institutioner der er etableret på grundlag af statslige koncessioner. Cirkulæret giver statslige og kommunale myndigheder og institutioner adgang til at begrænse brugen af arbejdsklausuler inden for bygge- og anlægsområdet til udbud hvor kontraktsummen overstiger grænsen for hvornår bygge- og anlægsprojekter skal i EU-udbud.¹⁵

En gennemgang af det seneste 15–20 års danske implementering af EU's offentlige udbudsregler viser at ILO-94 arbejdsklausuler gradvist er forsvundet ud af reguleringen.¹⁶ Det er ikke umiddelbart muligt at vurdere om denne udvikling beror på politiske eller juridiske forhold omkring Danmarks EU-forpligtelser, eller om andre forhold spiller ind. Det har tilbagevendende været diskuteret om arbejdsklausuler er forenelige med EU-princippet om fri bevægelighed. Således har flere domme fra EU-domstolen stillet spørgsmålet ved den nationale adgang til at pålægge udenlandske tjenesteydende arbejdsgivere samme krav til arbejdstagerbeskyttelsen som nationale arbejdsgivere, fordi sådanne krav kan være i konflikt med EU's frihedsrettigheder.¹⁷ Domstolen har dog ikke direkte taget stilling til om medlemslandene kan opretholde ratifikationen af ILO-94 inden for rammerne af arbejdskraftens fri bevægelighed.

I den nyligt indgåede finanslovsaftale for 2013 blev det aftalt at ILO-94 skal udvides til at gælde statsligt ejede selskaber. Endvidere er det besluttet at fjerne den hidtidige grænse på DKK 37 mill. for anvendelsen af arbejdsklausuler på bygge- og anlægsområdet. Se nærmere om

¹⁵ Jf. EU-direktiv 2004/18/EU.

¹⁶ Vejledning nr. 107 af June 30, 1995 henviser til ILO-94 (se: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=52941>), mens den senere implementering af EU's offentlig udbudsdirektiv (2004/18/EU) ikke gør det (se: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=129894>).

¹⁷ Rüffert-dommen (C-346/06), Laval-dommen (C 341/05) og Luxembourg-dommen (C-526/08).

finanslovsaftalen nedenfor. Arbejdstilsynet har ikke nogen rolle i forhold til brugen af ILO-94 arbejdsklausuler i Danmark.

2.2.3 Overenskomsterne

Som nævnt regulerer arbejdsmarkedets parter løn- og arbejdsvilkår for hovedparten af lønmodtagerne i Danmark via kollektive overenskomster.¹⁸ I hovedsagen eksisterer der to typer af overenskomstsyste-mer; dels nomallønsoverenskomstsyste-mer hvor stort set alle arbejdsforhold reguleres centralt på sektorniveau, og dels minimallønsyste-mer hvor sektorniveauet alene fastsætter de overordnede rammer for lønnen gennem regulering af mindstelønnen i overenskomsterne samt de gene-relle rettigheder og pligter for arbejdstagere. Den egentlig lønforhand-ling og arbejdstidstilrettelæggelsen foregår decentralt ude på virksom-hederne. Inden for de seneste 20 år har minimallønsyste-mer oplevet en stigende udbredelse således at det i dag dækker 80–85 af danske ar-bejdstagere på det private arbejdsmarked.

Overenskomstreguleringen er blevet tiltagende kompleks. Den har bevæget sig videre fra alene at regulere løn- og arbejdsforhold på det danske arbejdsmarked. I begyndelsen af 1990'erne kom arbejdsmar-kedspensionerne til, i slutningen af 1990'erne kom barselsbetalingsord-ninger, i begyndelsen af 2000'erne blev der indført barselsfonde, som sikrer at kvindearbejdspladser ikke belastes uforholdsmæssigt at lønud-gifter til barslende kvinder. Midt i 2000'erne blev der i flere overens-komster indført særlige efter- og videreuddannelsesordninger delvist finansieret af statslige midler.

Samlet set ligger stort set hele arbejdstagerbeskyttelsen i Danmark og administrationen ved kontrollen heraf i det autonome overenskomst-system. Dette forhold betyder at det kan have stor betydning for ar-bejdstagere, hvis de står udenfor systemet. I denne forbindelse er det dog samtidig væsentligt at være opmærksom på, at det danske system er et såkaldt områdeoverenskomstsyste-mer hvor alle arbejdstagere er dæk-ket af en overenskomst hvis deres arbejdsgiver har indgået en sådan. Det er således ikke en forudsætning for overenskomstbeskyttelsen at arbejdstageren er medlem af den overenskomstbærende fagforening. Dog er det op til fagforeningen om den vil håndhæve overenskomsten for ikke organiserede arbejdstagere.

¹⁸ Er helt overvejende tilfældet for ansatte med videregående uddannelser på det private arbejdsmarked udenfor den finansielle sektor.

I tilfælde hvor arbejdsgiveren ikke er overenskomstdækket har arbejdstageren alene den begrænsede beskyttelse som er beskrevet ovenfor i lovgivningsafsnittet. I afsnittet nedenfor om de nye udfordringer med social dumping vendes der tilbage til betydningen af dette forhold. I det følgende gennemgås det danske Arbejdstilsyns funktion og kompetencer i forhold til at beskytte arbejdstagere på det danske arbejdsmarked.

2.3 Arbejdstilsynet i Danmark

Som nævnt har det danske Arbejdstilsyn ingen funktioner som direkte angår at sikre arbejdstagere i forhold til deres løn- og arbejdsvilkår i den snævre forståelse heraf. Arbejdstilsynets opgaver består i at bidrage til sikre og sunde arbejdspladser i Danmark. Inden for denne ramme fører Arbejdstilsynet tilsyn med arbejdsmiljøforholdene i virksomheder på dansk grund – danske såvel som udenlandske.¹⁹ I det følgende gennemgås kort det danske arbejdstilsyns historie og udvikling.

Arbejdstilsynet er underlagt beskæftigelsesministeren som er den øverste administrative myndighed i arbejdsmiljøspørgsmål. Organisatorisk er Arbejdstilsynet en styrelse under Beskæftigelsesministeriet. Beskæftigelsesministeren kan delegerede konkrete opgaver til Arbejdstilsynet. På nogle områder forudsætter delegation at arbejdsmarkedets parter konsulteres via Arbejds miljørådet.

2.3.1 Reguleringen

Arbejds miljøreglerne angår ikke lønforhold og rummer heller ingen regulering om arbejdstiden bortset fra bestemmelser om minimumshviletid. Arbejds miljølovens generelle bestemmelser om arbejdsmiljøet er suppleret af bekendtgørelser, der specificerer kravene til borgerne. I særlige AT-vejledninger gennemgås hvordan reglerne i arbejdsmiljølovgivningen fortolkes og udmøntes i praksis. Vejledningerne er ikke i sig selv bindende for virksomhederne, arbejdsmiljøorganisationerne eller borgere, men de bygger på bindende regler (lov og bekendtgørelser) og praksis. Andre normer henvender sig alene til Arbejdstilsynets medarbejdere. (At-cirkulæreskrivelser og At-interne instrukser).

Denne seneste større reform af arbejdsmiljøområdet blev gennemført i 2004. Et hovedelement i reformen var indførelsen af screeningsbesøg af samtlige danske virksomheder, hvor de er blevet kategoriseret i forhold deres potentielle arbejdsmiljørisici. De første 3-4 år fokuserede screeningen på de arbejdsmiljøtunge virksomheder. Reformen indførte endvi-

¹⁹ Søfartsstyrelsen fører tilsyn med arbejdspladser på vand (skibsfart og offshore anlæg).

dere en "smiley-ordning" som offentliggør virksomhedernes arbejdsmiljøstandard. Virksomhederne fik mulighed for at lade sig arbejdsmiljøcertificere med adgang til at markere sig offensivt udadtil som virksomheder med et godt arbejdsmiljø.

I 2010 blev kravene til virksomheders sikkerhedsorganisationer ændret, så der i mindre virksomheder (1–9 ansatte) ikke længere skal oprette en arbejdsarbejdsmiljøorganisation men blot én gang årligt gennemføre en formaliseret dialog om virksomhedens arbejdsmiljøforhold. For virksomheder med mellem 10–34 ansatte blev organisationskravet reduceret til blot én arbejdsmiljøorganisation i ét niveau.

2.3.2 Relationerne mellem Arbejdstilsynet, regering, parlament og sociale parter

Samarbejdet mellem arbejdsmarkedets parter, Arbejdstilsynet og det politiske system er formaliseret i Arbejdsmiljørådet der deltager i tilrettelæggelse og gennemførelse af den samlede arbejdsmiljøindsats og som rådgiver beskæftigelsesministeren, bl.a. omkring mål for og prioritering af arbejdsmiljøindsatsen. Rådet har endvidere mulighed for at iværksætte udviklings- og analyseaktiviteter af tværgående karakter. Endelig kan rådet udtale sig om forslag til lovændringer på arbejdsmiljøområdet samt om godkendelsen af de branchearbejdsmiljøråd, som nedsættes for at medvirke til løsningen af sikkerheds- og sundhedsspørgsmål inden for de enkelte brancher. Ud over lovbestemt arbejdsmiljøregulering, har arbejdsmarkedets parter i de fleste sektorer selv opstillet krav til arbejdsmiljøet via overenskomsterne. Disse krav fører arbejdsmarkedets parter selv kontrol med.

Den ovenfor beskrevne vidtgående autonomi for arbejdsmarkedets parter gør sig også gældende på arbejdsmiljøområdet. Tilmed er den partsautonome kompetence overfor Arbejdstilsynet ved den seneste arbejdsmiljøreform i 2004 blevet styrket.²⁰ Arbejdsmarkedets parter har således fået mulighed for at indgå kollektive aftaler om arbejdsmiljø, som begrænser Arbejdstilsynets tilsyn. Alene arbejdsmarkedets centrale overenskomstbærende organisationer på sektorniveau har denne adgang og kun under forudsætning af at deres overenskomst dækker hele det faglige området i hele Danmark.

Når en sådan aftale er indgået, fratager den Arbejdstilsynets adgang – helt eller delvis – til at føre tilsyn. Arbejdstilsynets kompetence begrænses også hvis der er indgået en kollektiv aftale om arbejdsmiljøforhold uden at der samtidig er lagt begrænsning på Arbejdstilsynets kontrol. I

²⁰ I 2010 blev der gennemført en arbejdsmiljøreform, hvor arbejdsmiljøorganiseringen og -uddannelse blev forenklet samt gjort mere fleksibel, og hvor betegnelserne blev ændret fra sikkerhedsorganisering til arbejdsmiljøorganisering.

disse tilfælde må Arbejdstilsynet afvente hvorvidt den faglige organisation vil indlede fagretlig behandling af forholdet. Kun hvis dette *ikke* er tilfældet kan Arbejdstilsynet agere.²¹

2.3.3 Arbejdstilsynets organisering og kompetencer

Arbejdsopgaverne for det danske Arbejdstilsyn er opbygget omkring inspektion, vejledning, kontrol, opfølgning og sanktionering af virksomheder i Danmark.²² Arbejdstilsynet består af en centralt ledende enhed placeret i København og af tre tilsynscentre placeret i henholdsvis Øst, Syd og i det nordlige Danmark. Hertil kommer en særlig enhed på Grønland. De regionale tilsynscentre forestår tilsynsarbejdet efter fastlagte kvalitetsprocedurer og fælles vedtagne prioriteringer. Samtidig varetager centrene behandlingen af de sager som de gennemførte tilsyn medfører. Centrene svarer på direkte henvendelser fra virksomhederne, og samarbejder med lokale aktører, som f.eks. de arbejdsmedicinske klinikker, politiet og Skat.

Arbejdstilsynets medarbejdere har adgang til offentlige og private arbejdssteder uden retskendelse. Om nødvendigt kan Arbejdstilsynet skaffe sig assistance fra politiet for at opnå adgang. Arbejdstilsynets medarbejdere er endvidere bemyndigede til (uden retskendelse) at kræve tilgængelig dokumentation udleveret og foretage fotografiske optagelser, samt medtage prøver til nærmere undersøgelse (lovens § 76, stk. 3 og 5). Arbejdstilsynet har derimod ikke adgang til at kæve adgang til arbejdspladser der har ikke-erhvervmæssig karakter, f.eks. på en privatpersons bolig.

Arbejdstilsynet kan påbyde at forhold i strid med arbejdsmiljøloven bringes i orden straks eller inden for en frist. For at undgå en overhængende, betydelig fare for de ansatte kan Arbejdstilsynet påbyde at faren straks imødegås ved at de tilstedeværende fjerner sig fra farezonen, ved at standse brugen af bestemt fysisk genstand eller ved helt standse arbejdet (lovens § 77, stk. 2). Virksomhedens egen sikkerhedsorganisation har på samme vis ret til at standse arbejde hvis der opstår overhængende, betydelig fare for de ansattes sikkerhed og sundhed, og såfremt der ikke er tid til at underrette sikkerhedsudvalgets formand eller ledelsen. Hovedaftalerne mellem arbejdsmarkedets parter fastslår en parallel ret for arbejdstagere til at nedlægge arbejdet ved fare for liv, ære og velfærd. Arbejdstilsynet kan påbyde modtageren af påbud at indhente professionel bistand fra en autoriseret arbejdsmiljørådgiver for derved at styrke

²¹ De nærmere retningslinier fremgår af At-vejledning F.0.8, August 2005.
<http://arbejdstilsynet.dk/da/regler/at-vejledninger-mv/ovrige-omrader/at-vejledninger-om-ovrige-omrader/f0-generelt-og-diverse/f08-aftaler-der-begraenser-ats-tilsyn.aspx>

²² <http://arbejdstilsynet.dk/da/>

det forebyggende arbejdsmiljøarbejde. Beskæftigelsesministeren kan beslutte at Arbejdstilsynet skal offentliggøre oplysninger om en virksomheds arbejdsmiljøforhold, herunder om de påbud virksomheden har modtaget fra Arbejdstilsynet (lovens § 78a).

Arbejdstilsynet har ikke generel adgang til at udstede såkaldte administrative bøder. Imidlertid har finanslovsaftalen 2013 givet Arbejdstilsynet en adgang til administrativt at udstede bøder til udenlandske arbejdsgivere der ikke har opfyldt pligten til at lade sig registrere deres arbejde i Danmark. Denne ordning er nærmere beskrevet nedenfor.

2.3.4 Arbejdstilsynets ressourcer

I 2009 udførte Arbejdstilsynet næsten 70.000 besøg på danske virksomheder. Tilsynet er den myndighed i Danmark med flest direkte kontakter til danske arbejdspladser. I de senere år har der været en del diskussion om tilsynets økonomiske ressourcesituation. Især den politiske venstrefløj og dele af den danske fagbevægelse har hævdet at tilsynsindsatsen er blevet beskåret kraftigt. I en historisk beskrivelse af det danske arbejdstilsyn angiver Jacobsen (2011) derimod, at der i de senere år er sket en mærkbar stigning i bevillingerne til Arbejdstilsynet. Han peger på at der er en ret stor opmærksomhed på området, bl.a. fordi det politiske system i stigende grad har set forebyggelse som middel til at sikre tilstrækkelig arbejdskraft i fremtiden.

Sammenlignet med de øvrige nordiske lande har Danmark det nominelt største antal arbejdsmiljøinspektører. I Danmark udfører 420 inspektører årligt knapt 70.000 kontrolbesøg på virksomheder i Danmark. I Sverige er antallet af inspektører 286, i Norge 300 og i Finland 357. I forhold til omfanget af beskæftigelsen i de nordiske lande betyder dette, at en dansk inspektør har ansvar for 6.500 beskæftigede, en svensk 16.000 beskæftigede. Hver norsk inspektør har ansvaret for 8.300 beskæftigede. Denne vurdering tager dog ikke højde for størrelsen af de arbejdssteder, som er grundlaget for inspektion. En vurdering på dette grundlag vil formentlig have et noget andet udfald, idet Danmark har forholdsmæssigt mange små og mellemstore virksomheder sammenlignet med de øvrige lande.

Kristensen (2011) har kritiseret det danske tilsyn for at være ineffektivt og stærkt ressourcekrævende. Fra politisk og administrativt hold forklarer man det relativt store antal kontrolbesøg med den politiske prioritering af at alle virksomheder skal screenes for at danne risikoprofiler. Denne prioritering vil betyde, at der i fremtiden skal foretages færre tilsyn og at disse tilsyn kan rettes mod virksomheder der i særlig grad har udfordringer med arbejdsmiljøet. Det risikobaserede, målrettede tilsyn blev indledt i 2012, hvor antallet af virksomhedskontroller blev vurderet til 25.000. Heri indgår ikke virksomhedsbesøg knyttet til klager og uheld/ulykker på virksomhederne.

2.4 Social dumping fænomenet i Danmark

I forbindelse med de fleste udvidelser af EF/EU efter dansk medlemskab i 1973 har Danmark gennemført lovgivning rettet mod risikoen for social dumping.²³ Frem til de seneste udvidelser i 2004 og 2007 havde disse lovinitiativer dog ingen reel betydning, fordi de tidligere EF/EU-udvidelser ikke medførte arbejdsmigration til Danmark af nævneværdigt omfang. Det forholdt sig anderledes med udvidelserne i 2004 og 2007, hvor de tidligere østbloklande i Øst- og Centraleuropa blev indlemmet i EU. Før udvidelserne vurderede migrationsforskere (Boeri, 2000), at migrationen til Danmark ville blive meget begrænset. Tilmed var den danske regering og det parlamentariske flertal i lang tid skeptiske overfor at opstille restriktioner overfor de nye medlemslande, efter at Danmark havde stået i spidsen for aftalerne om disse landes optagelse.²⁴

Efter voksende pres fra især fagforeninger for ufaglærte og de faglærte arbejdstagere, blev der først i 2003 vedtaget en overgangsordning om adgangsbegrænsning til Danmark for individuelle vandrende arbejdstagere fra de nye medlemslandes. Individuelle arbejdsmigranter fra de nye medlemslande fik kun adgang til Danmark, hvis de inden ankomsten havde indgået en ansættelsesaftale med dansk arbejdsgiver, og forudsat at løn- og arbejdsvilkår for jobbet svarede til normal dansk standard. Overgangsordningen havde samtidig til formål at forebygge misbrug af danske sociale sikringsordninger.²⁵ I juni 2004 skærpede Folketinget sanktionerne for arbejdsgivere, der ulovligt beskæftigede udenlandsk arbejdskraft.²⁶ Det viste sig allerede i 2006 – 2 år efter udvidelsen – at overgangsordningen havde haft betydning. På dette tidspunkt var der udstedt mere end 35.000 arbejdstilladelser (Pedersen et Andersen, 2007). Året efter – i 2007 – blev det samlede omfang af udenlandsk arbejdskraft i Danmark vurderet til 60.000 personer, bestående af såvel individuelle vandrende arbejdstagere som arbejdstagere, der var udstationeret af udenlandske virksomheder til at levere tjenesteydelser i Danmark (DA, 2008). Tallet svarer blot til knapt 3 % af den danske arbejdsstyrke, men påvirkningskraften var større end som så fordi arbejdsmigrationen overvejende berørte bestemte sektorer – bygge- og anlægssektoren og det grønne område (landbrug, gartnerier og skovbrug) (Pedersen et Andersen, 2007 og 2008, Rockwool-fonden, 2009).

Aktuelt foreligger der ikke generelle studier af forholdene for arbejdsmigranter i Danmark. Heller ikke for arbejdsmigranter der er

²³ Spaniens og Portugals optagelse i 1986 og Grækenland i 1981.

²⁴ Vedtagelsen af Copenhagen Criteria under det danske EU-formandsskab i 2002.

²⁵ Reglerne blev fastlagt i udlændingeloven nr. 685 af 24. juli 2003 (se: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=28944>).

²⁶ Lov nr. 428 af 9. juni 2004. Strafframmen blev hævet til 2 års fængsel (se: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=28979>).

kommer til Danmark fra de nye EU-medlemslande i Øst- og Centraleuropa. Nogle enkelte delundersøgelser bør dog nævnes. Blandt andet Hansens og Andersens (2008) studie af bygge- og anlægssektoren hvor de fandt at EU10 arbejdskraft i gennemsnit tjente 25–28 pct. mindre end danske ansatte i sektoren. Et studie af situationen for polakker i Storkøbenhavn baseret på interviews med 500 polakker viste, at 39 pct. heraf var ansat på midlertidige kontrakter mod 11 pct. af danskerne (Hansen et Hansen 2009). Samme studie viste at polakkerne i gennemsnit havde en indkomst, som udgjorde 68 pct. af den indtægt timelønnede danskere havde på det private arbejdsmarked generelt.

2.4.1 Partssystemet håndtering af social dumping

Siden EU-udvidelsen i 2004 har temaet omkring udenlandsk arbejdskraft og social dumping fået øget opmærksomhed i Danmark. Særligt inden for de sektorer hvor arbejdsmigrationen har været særligt omfattende (byggeriet, det grønne område, transportområdet, service i forhold til rengøring, hotel og restauration samt i dele af industrien).

I Danmark gik industriområdet foran resten af arbejdsmarkedet i forhold til indsatsen mod social dumping. Det skete i 1998 i tilknytning til vedtagelsen af udstationeringsdirektivet (96/71/EF) og inden dette var implementeret i medlemslandene (1999). Ved overenskomstforhandlingerne i 1998 enedes arbejdsmarkedets parter om,²⁷ at arbejdsgivere inden for industrien skal sørge for at tilpasse løn- og arbejdsvilkår for udenlandsk arbejdskraft til vilkårene for tilsvarende danske ansatte.²⁸ Endvidere fastlagde overenskomsten procedurer for løsning af konflikter om ansættelse og aflønning af udenlandsk arbejdskraft, herunder en forpligtelse for de overenskomstdækkede overordnede entreprenører om at sørge for at også de udenlandske underentreprenører er overenskomstdækkede. Endelig fastslår protokollatet at EU tjenesteydere skal leve op til industriens overenskomst, samt gældende lokalaftaler og kutymer, for at opfylde kravene i udstationeringsdirektivet på de områder der er nævnt i direktivets bilag.

Andersen *et al.* (2007) og Pedersen *et al.* (2010) har beskrevet og analyseret hovedelementerne i partsindsatsen mod social dumping ved de to seneste overenskomstforhandlinger i den private sektor. Generelt set afspejler initiativerne at arbejdsmarkedets parter har vanskeligt ved at integrere såvel de udenlandske virksomheder som de udenlandske arbejdstagere i det danske arbejdsmarkedssystem.

²⁷ Bilag 8 (Protokolat vedrørende udenlandske arbejderes løn- og arbejdsforhold ved udførelse af arbejde i Danmark) se http://www.co-industri.dk/Delte%20dokumenter/IndustriensOverenskomst2010_low.pdf

²⁸ Protokollatets afsnit A, stk. 4.

2.5 Arbejdstilsynets opgaver i relation til social dumping

Det danske Arbejdstilsynet har ikke en direkte rolle i forhold til at imødegå social dumping i form af beskyttelse af danske løn- og arbejdsvilkår på overenskomstmæssigt niveau. I 2008 fik Arbejdstilsynet en indirekte rolle på feltet; det skete i tilknytning til etableringen af det såkaldte RUT-register over udenlandske tjenesteydere, som udfører midlertidige arbejdsopgaver i Danmark. Arbejdstilsynet fører kontrol med at virksomhederne er korrekt registreret.

Lovgivningen på arbejdsmiljøområdet blev ikke ændret i umiddelbar tilknytning til EU-udvidelserne eller den efterfølgende relativt omfattende arbejdsmigration. Overgangsordningen var som nævnt rettet mod at støtte den partsautonome arbejdsmarkedsregulering og -kontrol. Såvel partssystemet, det politiske system som det administrative system fandt at disse initiativer var tilstrækkelige til at imødegå sociale ubalancer på arbejdsmarkedet.

I 2005 blev der dog taget et indirekte initiativ af særlig betydning for arbejdsmiljøområdet. Det skete med dansk implementering af EU-reguleringen om gensidig anerkendelse af faglige kompetencer (2005/36/EC).²⁹ Den danske liberalt ledede regering fastholdt længe, at EU-retten afskar Danmark fra at opretholde krav til udenlandsk EU-arbejdskraft om at have danske sikkerheds-certifikater ved risikobetonede arbejdsfunktioner (f.eks. stillads-opsætning, arbejde med epoxy og asfalt, samt installation af elevatorer og arbejde med kraner).³⁰ Efter kontakter til EU-kommissionen viste det sig imidlertid muligt at opretholde certifikatkravene. Som resultat heraf blev der udfærdiget en særlig positivliste for de områder hvor udenlandsk arbejdskraft skal dokumentere at have kvalifikationer på niveau med de danske krav.

Nedenfor er redegjort for de opgaver Arbejdstilsynet har fået i forhold til udenlandske tjenesteyderes registreringspligt.

2.6 Resultater

Arbejdstilsynet har de senere år – i samarbejde med Politi og Skattemyndigheder – gennemført tilsyn rettet mod social dumping. I 2012 er der gennemført 6 aktioner.³¹ Arbejdstilsynets kontrol omfatter bl.a. udenlandske tjenesteyderes registrering i RUT-registeret. En samlet

²⁹ Direktivet er pt. under revision bl.a. med henblik på indførelse af såkaldt "professional card" der skal forenkle den gensidige anerkendelse af uddannelser og kompetencer.

³⁰ Se f.eks.: <http://forsiden.3f.dk/article/20080114/NYHEDER/598298152/2140>

³¹ 7. marts, 2. maj, 15. maj, 19. september, 2. oktober og 28. november 2012.

analyse af aktionerne, som er gennemført inden for forskellige brancher, giver ikke grundlag for at bedømme hvorvidt RUT-regulering og kontrolindsats har styrket lovmæssigheden for udenlandske tjenesteydere i Danmark. Arbejdstilsynet understreger selv at der er tale om øjebliksnedslag, som ikke kan tjene som en generel vurdering af forholdene på den samlede danske arbejdsmarked.

Ud over registreringskontrollen har RUT-registreringen styrket Arbejdstilsynets arbejdsmiljøindsats overfor udenlandske virksomheder, idet data fra RUT dagligt overføres til tilsynets elektroniske planlægningssystem³² og dermed gør det muligt for tilsynet at kontrollere disse virksomheder i den ofte korte periode tjenesteyderne opholder sig i Danmark. Ved vejledning og kontrolindsatsen mod udenlandske virksomheder er der udviklet en særlig tolkningsservice via mobiltelefon.

Arbejdstilsynet har endvidere i januar 2011 etableret et Internet-site, hvor privatpersoner kan indlægge oplysninger om udenlandske virksomheder som de mistænker for ikke at være korrekt registreret i RUT. I de første to måneder efter oprettelsen af sitet modtog Arbejdstilsynet mere end 300 underretninger.

Arbejdstilsynet har oplyst om resultaterne af arbejdsmiljøindsatsen overfor udenlandske virksomheder fra de nye EU-medlemslande i Øst- og Centraleuropa, at der ikke er problemer for alle virksomhederne, men at udfordringerne generelt set er større for disse virksomheder end for danske virksomheder generelt.³³

2.6.1 RUT-registreringen af udenlandske tjenesteydere og enkeltmandsvirksomheder

RUT-registreringssystemet er udviklet og administreres af Erhvervs og Selskabsstyrelsen.³⁴ Formålet med registeret er at kunne kontrollere om udenlandske tjenesteydere i Danmark behandler deres udstationerede ansatte efter danske regler, jf. udstationeringsloven,³⁵ herunder den danske arbejdsmiljølov. Endvidere kan SKAT trække på registret i kontrollen af om de udenlandske tjenesteydere og enkeltmandsvirksomheder betaler moms ved levering af ydelser til private og om de udstationeredes ophold i Danmark betyder at de er indkomstskattepligtige

³² Arbejdstilsynets elektroniske planlægningssystem: ATIS.

<http://arbejdstilsynet.dk/da/tilsyn/kvalitetsprocedurer-tt-1-4-07/a-udvidelse-af-generelle-procedurer/tilsyn-med-udenlandske-virksomheder.aspx>

³³ Interview med Arbejdstilsynets informationschef Tanja Krabbe, den 18. og 19. juli 2011.

³⁴ <http://www.eogs.dk/sw40877.asp>

³⁵ Udstationeringsloven udgør den danske implementering af udstationeringsdirektivet (96/71/EC). Den seneste lovbekendtgørelse er lov nr. 256, 25. marts 2011.

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=136304>

i Danmark.³⁶ Udenlandske tjenesteydere og enkeltmandsvirksomheder skal oplyse om følgende i RUT-registret:³⁷

- Virksomhedsnavn, etableringsadresse.
- Dato for påbegyndelse og forventet afslutning af arbejdet i Danmark.
- Stedet i Danmark hvor arbejdsopgaven præsteres.
- Navn på virksomhedens kontaktperson i Danmark.
- Branchekode for virksomheden.
- ID på de ansatte der arbejder for virksomheden i Danmark, samt varigheden af hver enkelt arbejdstagers ophold.

Ud over anmeldelsespligten har udenlandske tjenesteydere pligt til at give hvervgiveren dokumentation for, at registreringen i RUT er foretaget. Endvidere skal tjenesteyderen give RUT-registeret oplysninger om ændringer i de nævnte forhold indenfor 8 dage.

Hovedparten af de nævnte oplysninger svarer til det dansk virksomheder skal indberette til det såkaldte CVR-register (Det centrale virksomhedsregister). Sanktionen ved manglende RUT-registrering er en bøde på DKK 10.000 ved førstegangsforselser. Arbejdstilsynet er ikke kompetent til selv at udstede bøden og sender derfor en indstilling herom til politiet. Ud over den udenlandske tjenesteyders anmeldelsespligt har hvervgivere indenfor bygge- og anlægsområdet, landbrug, skovbrug, gartneri samt ved havearbejde, pligt til at kontrollere tjenesteyderens dokumentation for anmeldelsen til RUT. Hvis dokumentationen mangler eller er mangelfuld, skal både private og professionelle hvervgivere give Arbejdstilsynet besked herom senest 3 dage efter påbegyndelse af tjenesteydelsen. Hvervgivere der ikke opfylder disse forpligtelser kan pålægges bøde.

Frem til 1. januar 2011 var RUT-registeret papirbaseret. Herefter blev det elektronisk *on-line* baseret. Der er blandede meldinger fra de registreringsansvarlige om brugervenligheden og funktionaliteten af systemet. Der arbejdes vedvarende på forbedringer samt på en videreudvikling, som bl.a. skal gøre det muligt at foretage RUT-registreringer via en *Smart-phone application*. 20 ansatte i Erhvervs- og Selvskabsstyrelsen er uddannede til at bistå de arbejdsgiverne til at anvende systemet. To medarbejdere står for at besvare e-mails om systemet.

Der er offentlig adgang til nogle af de registrerede RUT-data. Det gælder virksomhedens navn, branchekode samt hvor den udfører sit arbejde i Danmark. Disse informationer er centrale for at de faglige organisationer kan opsøge virksomheden og stille krav om overenskomstdækning.

³⁶ I denne henseende træder RUT i stedet for det tidligere §7e skatteregister for danske virksomheder der modtog tjenesteydelser på bygge- og anlægsområdet.

³⁷ Er fastsat i udstationeringslovens § 5 a, 2011.

<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=136304>

Hidtil er validiteten af RUT-register blevet vurderet som begrænset. Inden for de seneste år er der imidlertid sket en væsentlig stigning i anmeldelsesfrekvensen, således at det samlede antal registrerede udstationerede i 2011 udgjorde godt 15.000 personer. Heraf var 57 pct. registreret inden for bygge- og anlægssektoren.

I finanslovsaftalen for 2013³⁸ blev det besluttet at give Arbejdstilsynet adgang til at udstede administrative bøder til udenlandske virksomheder, der ikke er registreret korrekt i RUT-registeret. Dele af den danske fagbevægelse har længe ønsket, at Arbejdstilsynet fik denne adgang for at imødegå at virksomhederne undgår sanktion ved at forlade Danmark inden politiet har færdigbehandlet bødekravet.

Finanslovsaftalen 2013 med venstrefløjsspartiet Enhedslisten udvider hvervgiveransvaret om kontrol af dokumentation for korrekt RUT-registrering til rengøringsyndelser, service-, hotel- og restaurationsbranchen. Endvidere er det aftalt at styrke RUT-registeret med flere og bedre tilgængelige oplysninger. Det fremgår ikke af aftalen hvilke oplysninger der bliver tale om. Fristen for ændringer i registreringsoplysninger vil blive afkortet, og det skal undersøges om Arbejdstilsynet hensigtsmæssigt kan varetage tilsynet med at danske hvervgivere har foretaget kontrol af tjenesteyderens RUT-registrering.

Med finanslovsaftalen for 2013 har Arbejdstilsynet fået DKK 12 mill., så tilsynet i 2014 kan videreføre indsatsen mod social dumping. Herudover får tilsynet DKK 10 mill. i 2013 til den styrkede indsats beskrevet ovenfor. De tilførte midler ligger ud over de allerede afsatte DKK 55 mio. til indsatsen mod social dumping i 2012 og 2013. Af de DKK 25 mio. modtager Arbejdstilsynet DKK 15 mio., SKAT DKK 20 mio. og politiet DKK 10 mio.. Med finanslovsaftalen 2013 er det endvidere bestemt, at SKAT får tilført yderligere midler til social dumping indsatsen. Beløbet er endnu ikke fastlagt.

Flere af de nævnte finanslovsaftaleinitiativer hidrører fra forslagene fra det tværministerielle og partsbaserede *udvalg om en indsats mod social dumping*. Udvalget fremlagde sin rapport i oktober 2013. Hovedpunkterne i rapporten er skitseret nedenfor. Ud over de tidligere nævnte initiativer, vil der blive overvejet yderligere indsatser, herunder mulighederne for at knytte krav om ID-kort på visse arbejdspladser til dokumentationskravet om certificerede kompetencer.

I forbindelse med en traktatkrænkelsessag som EU-kommissionen har anlagt mod Belgien om EU-lovligheden af deres registreringsystem, Limosa, er der aktuelt bekymring blandt både administratorer og ar-

³⁸ <http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/11/finanslov-goer-danmark-staerkere/~media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2012/11/finanslov%202013/aftale%20om%20finansloven%20for%202013.pdf> (se side

bejdsmarkedets parter i Danmark om hvorvidt RUT opfylder EU-retten. RUT-registeret har således flere fællestræk med Limosa.

Ifølge det oplyste er der ikke gennemført særlige efteruddannelsesaktiviteter for Arbejdstilsynets personale omkring indsatsen mod social dumping.

2.6.2 Samarbejde med tjenesteydernes oprindelsesland

Det danske Arbejdstilsyn har ingen formelle samarbejder med myndigheder i hovedafsenderlandene for de udenlandske tjenesteydere der kommer til Danmark (Tyskland og Polen). Arbejdstilsynet har oplyst at der er en vis uformel kontakt til tjenesteydernes hjemlande. I 2009 modtog man således 10–15 henvendelser fra udenlandske myndigheder. SKAT trækker jævnlige på EU-momsregistreringssystem i deres moms-kontrolindsats overfor udenlandske virksomheder i Danmark.

2.7 National debat om social dumping og seneste initiativer

I Danmark har myndigheder eller arbejdsmarkedets parter ikke taget fælles initiativer overfor udfordringen med social dumping. De hidtidige aktiviteter har haft unilateral og *ad hoc* karakter:

- Overgangsordningen i tilknytning til EU-udvidelserne i 2004 og 2007 (beskrevet ovenfor).
- 2013 Finanslovsinitiativer (se ovenfor).
- ID på byggepladser (se ovenfor).
- RUT-registreringen (beskrevet ovenfor).
- Social dumping udvalg (se nedenfor).
- Krav om elektronisk betaling, skiltning på byggepladser, SKAT's byggepladskontrol og adgang til ID. (se nedenfor).

2.7.1 Nyeste og planlagte initiativer

Den socialdemokratisk ledede regering, som blev dannet efter valget i september 2011, satte social dumping på dagsorden, både i dens regeringsprogram og senere i Finanslovsaftalen for 2012, hvor der blev aftalt en række konkrete initiativer med Enhedslisten. Blandt initiativerne er nedsættelsen af en tværministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af arbejdsmarkedets parter, som skal se nærmere på indholdet i social dumping udfordringerne og på mulige løsninger. I det følgende refereres kort indholdet af disse initiativer.

Udvalget mod social dumping³⁹

I forlængelse af finanslovsaftalen for 2012 nedsatte beskæftigelsesministeren et udvalg til at undersøge mulighederne for at styrke indsatsen mod social dumping. Udvalget bestod af repræsentanter for de centrale ministerier samt af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter. Udvalget fik til opgave at undersøge følgende hovedpunkter:

- Afklare de grundlæggende retlige betingelser for at være en midlertidigt tjenesteydende virksomhed efter EU-retten – i forhold til skatteregler, social sikring/arbejdsskade.
- Se på Arbejdstilsynets mulighed for at udstede administrative bøder.
- Forbedre inddrivelse af offentlige krav mod udenlandske virksomheder.
- Sikre entydig og effektiv håndtering af sager om udenlandske virksomheder.
- Undersøge mulighederne for at skærpe sanktioner overfor udenlandske virksomheder der bevidst snyder.
- Kortlægge brugen af arbejdsklausuler og overveje hvordan denne kan styrkes.
- Undersøge mulighederne for registrering af cabotagekørsel (er pt. ikke omfattet af RUT).
- Undersøge yderligere registreringskrav (ID-kort, og skiltning på byggepladser).
- Se på mulighederne for øget samarbejde med andre lande om informationsudveksling om de udenlandske tjenesteydere.

Den 27. oktober 2012 fremlagde udvalget sin rapport⁴⁰ med forslag til initiativer på 6 områder: Styrket anvendelse af RUT, styrket håndhævelse og inddrivelse i forhold til moms- og skattepligt, sanktionering af ulovlig carbotagekørsel, øget brug af arbejdsklausuler (ILO-94), transnationalt samarbejde og øget information samt initiativer på vikarområdet. Forslagene fremgår i overskriftsform af boksen nedenfor:

³⁹ <http://arbejdstilsynet.dk/da/laes-ogsaa/social-dumping-kommissorium.aspx>

⁴⁰ http://transportweb.dk/downloads/files/Social_dumping_rapport.pdf

Boks 2.1 Forslag til initiativer mod social dumping (oktober 2012)

Styrket anvendelse og håndhævelse af Registeret for udenlandske tjenesteydere – RUT:

- Hjemmel til Arbejdstilsynet til at administrativt pålægge bøde for overtrædelse af anmeldelsespligten til RUT.
- Forpligtelse af hvervgivere (den der bestiller arbejdet) indenfor service-, hotel- og restaurationsbranchen til at sikre, at udenlandske tjenesteydere har anmeldt oplysninger til RUT.
- Flere, hurtigere og bedre tilgængelige oplysninger i RUT.

Styrket håndhævelse og inddrivelse:

- Krav om fremvisning af arbejds- og opholdstilladelse som betingelse for udstedelse af skattekort/kildeskattenummer.
- Analyse af mulighederne for på internationalt plan at styrke inddrivelse af offentlige krav på tværs af landegrænser.
- Undersøge mulighederne for forbedret udveksling af data og informationer på tværs af landegrænser vedr. kontroloplysninger og vedr. forhold af betydning for inddrivelse af offentlige krav.
- Holdningsbearbejdende tiltag i form af kampagner, som vil øge den generelle opmærksomhed om social dumping.
- Skærpede sanktioner ved bevidst omgåelse af reglerne.
- Krav om forhåndsgodkendelse efter anerkendelsesdirektivet.

Tiltag vedrørende bedre kontrolmulighed med cabotagekørsel:

- Modernisering af vejledningen om cabotagekørsel.
- Udarbejde vejledning til brug for politiets kontrol af cabotage-området.
- Undersøge muligheden for at anvende det kommende GPS-kørselssystem for lastbiler til kontrol af cabotagekørsel.

Tiltag vedrørende øget brug arbejdsklausuler:

- Modernisering af cirkulæret om arbejdsklausuler, herunder fastsættelse af regler om bedre håndhævelse.
- Bedre tilgængelighed til oplysninger om løn- og arbejdsvilkår i overenskomsterne for kommuner og regioner.
- Fastsættelse af krav om, at kommuner og regioner, der ikke allerede benytter arbejdsklausuler, på politisk niveau (fx i kommunalbestyrelser eller regionsråd) tager stilling til brugen af arbejdsklausuler.

- Politisk forpligtende aftale om at fremme brugen af arbejdsklausuler.
- Udvide statens forpligtelse til at anvende arbejdsklausuler til at omfatte alle bygge- og anlægsgødgaver uanset beløbsramme.
- Pålægge eller opfordre statslige myndigheder til at bruge arbejdsklausuler for statslige virksomheder og institutioner mv.
- Lovkrav om obligatorisk brug af arbejdsklausuler.

Samarbejde på tværs af grænserne og forbedret information og vejledning:

- Bilateralt samarbejde med myndigheder i udvalgte lande.
- Indførelse af serviceskranke til vejledning af udenlandske virksomheder og arbejdsmarkedets parter.
- Sammenkobling af europæiske selskabsregistre.
- Adgang for arbejdsmarkedets parter til at bruge IMI (EU's informationssystem indenfor bl.a. udstationeringsområdet).

Tiltag på vikarområdet:

- Indførelse af autorisationsordning for vikarbureauer med krav om løn- og arbejdsvilkår svarende til sædvanligt overenskomstniveau.

2.8 Øvrige indsatser omkring social dumping

Den 1. juli 2012 blev der indført en pligt for virksomheder, der køber varer og ydelser for over DKK 10.000, til at gennemføre betalingen digitalt. Virksomheder der ikke opfylder dette krav har ikke adgang til skattemæssigt fradrag for udgiften. Endvidere indebærer kontant betaling, at SKAT kan opkræve skatte- og afgiftskravet hos både aftager og leverandør af ydelsen (solidarisk ansvar). Ændringen bidrager til at imødegå social dumping der sker via kontant betaling, og hvor den reelle betaling ligger under det oplyste til SKAT. Private, der køber ydelser ud over DKK 10.000. kontant, kan blive gjort ansvarlig for sælgerens manglende betaling af skat og moms. Private der betaler elektronisk undgår dette ansvar.

Med ændrede skatteregler har SKAT fået mulighed for at foretage kontrol på privat grund, når der er synlige udendørs aktiviteter af professionel karakter. Her kan SKAT rette en indsats mod arbejdet og virksomheden men ikke imod grundejeren. SKAT har heller ikke adgang til en evt. bolig på området. Dette initiativ angår sort arbejde generelt men bidrager samtidig til at eksponere lønvilkårene for arbejdstagere byggepladsen. Set i sammenhæng med de samtidige ændringer af skattelovgivningens ligningsregler, hvorefter tjenesteydelser – der bidrager til den danske virksomheds drift – er almindeligt skattepligtige i Danmark, kan initiativet få betydning for dokumentation af social dumping.

Endelig blev der i juli 2012 indført krav om at arbejdere skal kunne legitimere sig overfor SKAT via personnummer, pas, kørekort eller sygesikringsbevis. For udenlandske arbejdere kan legitimationen bestå i visum, ID-kort eller arbejds- og opholdstilladelse. Personer, der nægter at afgive oplysninger kan pålægges en bøde på DKK 1.000.

Referencer

- Andersen, S.K. & K. Pedersen (2010), *Social dumping. Overenskomster og lovregulering. Baggrund og perspektiver*. København: FAOS.
- Hansen, J.A. & S.K. Andersen (2008), *Østeuropæiske arbejdere i bygge- og anlægsbranchen – Rekrutteringsstrategier og konsekvenser for løn-, ansættelses- og aftaleforhold*. København: FAOS.
- Hansen, N.W. & J.A. Hansen (2009), *Polonia i København. Et studie af polske arbejdsmigranternes løn-, arbejds- og levevilkår i Storkøbenhavn*. LO-dokumentation, nr. 1, 2009. København: LO.
- Jacobsen, K. (2011), *Velfærdens Pris – Arbejderbeskyttelse og arbejdsmiljø gennem 150 år*. København: GAD forlag.
- Kristensen, T.S. (2011), refereret i tidsskriftet Agenda, <http://agenda.da.dk/default.asp>
- Pedersen, K. & S.K. Andersen (2007), *Østtalen - individuelle østarbejdere, 1. delrapport*. København: FAOS.
- Pedersen, K. & S.K. Andersen (2008), *Det udvidede EU og den fri bevægelighed for østtjenesteydere*. København: FAOS.
- Pedersen, K., & S.K. Andersen (2010), *Social dumping. Kædeansvar og andre ansvarsformer*. København: FAOS.

3. Finland

Kerstin Ahlberg

3.1 Inledning

Liksom sina nordiska grannar är Finland ett land där organisationsgraden på båda sidor är hög och där kollektivavtalen redan på grund av detta täcker en stor del av arbetsmarknaden. Tillsynen över att dessa kollektivavtal följs av organiserade arbetsgivare och arbetstagare som har tecknat kollektivavtal direkt med den fackliga organisationen sköts av parterna själva.

Samtidigt tar staten ett omfattande ansvar för att garantera arbetstagarnas rättigheter. Redan 1951 ratificerade Finland ILOs konvention nr 94. Den finska lagen om offentlig upphandling innehåller följaktligen en paragraf som ålägger myndigheter inom den statliga centralförvaltningen att infoga arbetsklausuler i sina entreprenadkontrakt. Sedan början av 1970-talet har Finland också ett system med allmänt bindande kollektivavtal. Enligt arbetsavtalslagen⁴¹ måste alla arbetsgivare tillämpa åtminstone de anställningsvillkor och arbetsförhållanden som bestäms i riksomfattande kollektivavtal "som bör anses vara representativt för branschen i fråga (allmänt bindande kollektivavtal)." Vilka kollektivavtal som är representativa fastställs enligt en särskild lag. Idag omfattas praktiskt taget hela arbetsmarknaden av sådana avtal. På den minoritet av arbetsplatserna som blivit bundna till följd av allmängiltigförklaringen övervakar arbetarskyddsmyndigheterna att kollektivavtalen efterlevs. Men de har ett betydligt vidare uppdrag än så. De har sedan länge även tillsyn över de flesta arbetsrättsliga lagarna i Finland. Under 2000-talet har denna tradition av myndighetstillsyn ytterligare befästs genom ett stegvis utvidgat mandat.

De allmängiltiga kollektivavtalen liksom de flesta lagregler som rör arbets- och anställningsvillkor är dock civilrättsliga regler i den meningen att det bara är arbetstagaren själv, eventuellt med stöd av sin fackliga organisation, som kan kräva sina rättigheter i domstol om myndigheterna har konstaterat att arbetsgivaren bryter mot reglerna. Dessa kan enbart påpeka att arbetsgivaren gör fel. Att exempelvis de löner som utstation-

⁴¹ Arbetsavtalslag 26.1.2001/55.

erade arbetstagare ska ha finns fastlagda i allmänt bindande kollektivavtal är alltså inte i sig tillräckligt för att förhindra lönedumping.

3.2 Debatten

I samband med EUs utvidgning den 1 maj 2004 införde Finland övergångsregler för arbetstagare från de nya medlemsländerna. Under de två första åren måste dessa ha arbetstillstånd för att kunna arbeta i landet. Vad man föreställde sig var att det annars kunde komma ett stort inflöde av arbetstagare kanske i första hand från Estland, som ligger bara två timmars resa med färja från Finland. Det stod snart klart att dessa arbetstagare skulle komma ändå, fast som utstationerade av utländska företag som utnyttjade den fria rörligheten för tjänster. Många gånger var det bemanningsföretag som hade etablerats i Estland av finska företag enkom för att rekrytera utländska arbetstagare.⁴² I efterhand har finländarna frågat sig om det inte hade varit bättre att avstå från övergångsreglerna och direkt ge arbetstagare från de nya medlemsländerna möjlighet att ta anställning hos finska arbetsgivare. Några stora problem bland finska arbetsgivare med vad som i Norge och Danmark skulle kallas social dumpning hade Finland nämligen inte haft. Men från och med utvidgningen har landet upplevt ökande problem i samband med utstationering av arbetstagare.⁴³

Liksom i Sverige har det också förekommit utnyttjande av tredje-landsmedborgare som kommit till Finland för att arbeta som bärplockare. Uttrycket social dumpning används dock inte i den officiella retoriken i Finland. När regeringar av skiftande färg under 2000-talet steg för steg har infört nya regler och ökat resurserna för att motarbeta konkurrens med usla löner och konsekventa brott mot arbetsrättsliga regler, har det skett inom ramen för ett vidare koncept – insatser mot ”den grå ekonomin.”⁴⁴

⁴² Se Ahlberg, K & Bruun N: *Denmark, Finland and Sweden: Temporary Agency Work Integrated in the Collective Bargaining System*. I Ahlberg m.fl. *Transnational Labour Regulation A case study of temporary agency work*, Work & Society No. 60, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2008.

⁴³ Intervju med tillsynsdirektören Markku Marjamäki, Social- och hälsovårdsministeriet.

⁴⁴ I ett betänkande från Riksdagens revisionsutskott (9/2010 rd) används uttrycket ”den svarta ekonomin.”

3.3 Arbetarskyddsförvaltningens organisation

Den centrala myndigheten för tillsynen över arbets- och anställningsvillkor är Social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning (TSO). Den bereder och utvecklar lagstiftningen på området, styr tillsynsverksamheten och slår fast resultatmål för denna och fattar beslut som rör produktkontroll. Arbetarskyddsavdelningen fungerar också som förbindelsekontor enligt utstationeringsdirektivet.

Den faktiska tillsynen utövas av regionförvaltningsverken, genom organisatoriska enheter som kallas "ansvarsområden" för arbetarskyddet. Regionförvaltningsverken för Södra, Östra, Sydvästra, Norra samt Västra och Inre Finland har egna ansvarsområden. Termen "arbetarskyddsdistrikt" är utrensad efter en övergripande förvaltningsreform som trädde i kraft 2010.

Social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning definierar på en övergripande nivå vilka frågor som ansvarsområdena ska fokusera på och vilka branscher som behöver inspekteras oftare än andra. Detta läggs fast för fyra år i taget i ramavtal mellan arbetarskyddsavdelningen och ansvarsområdena. Med ramavtalen som utgångspunkt analyserar dessa sedan vilka inspektionsbehov som finns i regionen i fråga. Enligt det ramavtal som gäller för 2012–2015 ska 50 % av tillsynsresurserna läggas på insatser mot den grå ekonomin. Inom denna ram specificeras vilka mer konkreta resultatmål som ska uppnås med tillsynen för ett år i taget, också det i avtal mellan TSO och regionförvaltningsverken.

Särskilda inspektörer, det så kallade Ulti-teamet, är avdelade för att övervaka att utländska arbetstagare får de villkor de ska ha, oavsett om de är anställda av utländska eller inhemska företag. Vid Ansvarsområdet för Södra Finland finns också ett särskilt så kallat beställansvarsteam med inspektörer som sköter tillsynen över beställansvarslagen (se nedan under Nya uppgifter och utökade resurser) i hela landet.

3.4 Mandat

Arbetarskyddsmyndigheterna har tillsyn över omkring 120 regleringar.⁴⁵

För det första övervakar den tillämpningen av nästan alla arbetsrättsliga lagar, bland annat:

- arbetarskyddslagen⁴⁶ och ytterligare en handfull speciallagar som rör säkerhet och hälsa i arbetet

⁴⁵ *Comparative study of legislation and legal practices in the Nordic countries concerning labour inspection*, Tema Nord 2011:539, Nordiska Ministerrådet, Köpenhamn 2011, sid 130.

⁴⁶ Arbetarskyddslag 23.8.2002/738.

- reglerna om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i kapitel 5 i lagen om tillsyn över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen⁴⁷
- att arbetsgivaren har uppfyllt sin skyldighet att teckna försäkring mot arbetsolycksfall enligt olycksfallsförsäkringslagen⁴⁸
- företagshälsovårdslagen⁴⁹
- arbetstidslagen⁵⁰
- semesterlagen⁵¹
- arbetsavtalslagen (som behandlar olika aspekter av anställningsavtalet)⁵²
- likabehandlingslagen (som förbjuder diskriminering på grund av ålder, etniskt eller nationellt ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person – utom kön)⁵³
- lagen om integritetsskydd i arbetslivet⁵⁴
- utstationeringslagen.⁵⁵

De enda arbetsrättsliga lagar som inte omfattas av arbetarskyddsmyndigheternas tillsyn är lagen om jämställdhet mellan könen⁵⁶ där tillsynen sköts av Jämställdhetsombudsmannen och Jämställdhetsnämnden, samt kollektivavtalslagen⁵⁷ som arbetsmarknadens parter själva härskar över.

Att arbetarskyddsmyndigheterna har tillsyn över arbetsavtalslagen innebär alltså att de också övervakar att arbetsgivare som inte själva har tecknat kollektivavtal eller är bundna genom medlemskap i en arbetsgivarorganisation ger sina anställda de löner och andra anställningsvillkor som följer av de allmänt bindande kollektivtalen. Däremot har de inte behörighet att tolka kollektivavtalen ifall innebörden är oklar, det är fortfarande avtalsparternas ensak.

För det andra har arbetarskyddsmyndigheterna tillsyn över ett par regleringar av mer administrativ karaktär som har betydelse för arbetet mot den grå ekonomin. Dels ska de kontrollera att arbetstagarna har de tillstånd de eventuellt de behöver enligt utlänningslagen,⁵⁸ dels att den

⁴⁷ 20.1.2006/44.

⁴⁸ Lag om olycksfallsförsäkring 20.8.1948/608.

⁴⁹ Lag om företagshälsovård 21.12.2001/1383.

⁵⁰ Arbetstidslag 9.8.1996/605.

⁵¹ Semesterlag 18.3.2005/162.

⁵² Arbetsavtalslag 26.1.2001/55.

⁵³ Lag om likabehandling 20.1.2004/21.

⁵⁴ Lag om integritetsskydd i arbetslivet 13.8.2004/759.

⁵⁵ Lag om utstationerade arbetstagare 9.12.1999/1146.

⁵⁶ Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män 8.8.1986/609.

⁵⁷ Lag om kollektivavtal 7.6.1946/436.

⁵⁸ Utlänningslag 30.4.2004/301.

som hyr in arbetskraft eller anlitar underentreprenörer uppfyller sina skyldigheter enligt lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitan av utomstående arbetskraft (se nedan under Nya uppgifter och utökade resurser).⁵⁹

3.5 Verktyg och sanktionsmedel

Hur tillsynen ska gå till regleras i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen, vilken infördes 2006 med syftet att effektivisera tillsynen så att den framskrider konsekvent från icke bindande anmärkningar till förpliktande beslut.⁶⁰

Arbetarskyddsmyndigheterna strävar i första hand efter att få arbetsgivarna och arbetstagarna att själva utveckla arbetsplatserna genom detta samarbete. När det inte räcker med rådgivning har myndigheterna ett flertal administrativa åtgärder att ta till, från skriftliga så kallade *anvisningar* om att rätta till de förhållanden som strider mot reglerna när bristerna är lindriga, över mer specificerade så kallade *uppmaningar* att vidta åtgärder inom en viss tid och *beslut förenade med vite eller hot om tvångsutförande eller avbrytande*, till *förbud* när det finns omedelbar risk för arbetstagarnas liv eller hälsa. Liksom beslut kan förbud förenas med vite. Både beslut och förbud kan överklagas till förvaltningsdomstolarna, men när de har vunnit laga kraft kan myndigheten själv döma ut det eventuella vitet genom att skicka över beslutet/förbudet till utskökningsmyndigheten som driver in beloppet.

Men alla påtryckningsmedel kan inte användas i alla typer av ärenden. Myndighetstillsyn är inte detsamma som intressebevakning och arbetarskyddsmyndigheterna är inte intressebevakare eller advokater för parterna i ett anställningsförhållande.⁶¹ När inspektörerna konstaterar att arbetsgivaren inte betalar lön enligt det allmänt bindande kollektivavtalet kan de därför inte göra mer än att påpeka att denne bryter mot lagen och ge honom en anvisning att rätta till detta. Tvingande beslut eller förbud kan inte användas. Detsamma gäller vid de flesta överträdelser av reglerna i arbetsavtalslagen. Om arbetsgivaren framhärdat är arbetstagaren hänvisad till att själv driva sin sak i domstol, med stöd av sin fackförening om han eller hon är organiserad. Fackföreningarna

⁵⁹ Lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitan av utomstående arbetskraft 22.12.2006/1233.

⁶⁰ RP 43/2006 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen. Ordet arbetarskydd används här alltså i en vidare betydelse än det har på rikssvenska, där det enbart betecknar skyddet för arbetstagarnas hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.

⁶¹ RP 151/2003 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 28/2003 rd), sid 3.

gör dock vad de kan för att bevaka att kollektivavtalen följs även för utländska arbetstagare som inte är medlemmar. Byggnadsförbundet t.ex. har förtroendemän i nästan alla finska byggföretag, och när dessa får vetskap om en utländsk arbetsgivare som inte sköter sig tar en av förbundets ombudsmän upp en diskussion med denne. Om förbundet då inte får garantier för att arbetstagarna ska få rätt lön i fortsättningen kan det räcka med att gå på huvudentreprenören (där det finns en sådan) för att problemet ska vara ur världen. Ytterst har facket möjlighet att inleda en blockad, men det brukar inte behövas.⁶²

Vanligtvis är dock överträdelser av de lagar som arbetarskyddsmyndigheterna har tillsyn över straffsanktionerade. Regler om straff för mindre allvarliga förseelser finns direkt i dessa lagar, medan regler om straff för allvarigare överträdelser finns i ett särskilt kapitel om *arbetsbrott* i strafflagen.⁶³ En arbetsgivare som bryter mot exempelvis föreskrifter om arbetarskydd kan med andra ord dömas till böter eller fängelse antingen enligt arbetarskyddslagen eller strafflagen beroende på hur allvarlig överträdelsen är.

I strafflagen finns en straffbestämmelse som anses ha särskild betydelse för att skydda utländska arbetstagare, nämligen den om *ockerliknande diskriminering* (se avsnittet Nya uppgifter och utökade resurser). Ett sådant arbetsbrott kan bestraffas med upp till två års fängelse. Även *anlitande av utländsk arbetskraft utan tillstånd* är ett arbetsbrott och kan bestraffas med fängelse i ett år.

När arbetarskyddsmyndigheterna misstänker att någon straffbar handling har begåtts ska de anmäla detta till polisen. Ett problem sett från arbetarskyddsmyndigheternas synpunkt är att polisen inte har tillräckliga kunskaper om arbetsrätten, vilket gör att polisanmälningarna ofta inte leder till något resultat.⁶⁴

Arbetarskyddsmyndigheterna är alltså beroende av polisen för att den som har brutit mot de arbetsrättsliga reglerna ska straffas. Det finns dock ett undantag. Beställaransvarslagen (se avsnittet Nya uppgifter och utökade resurser) är sanktionerad med en administrativ avgift, *försummelseavgift*, som regionalförvaltningsverken själva fattar beslut om. Storleken på försummelseavgiften justeras vart tredje år. För 2012 är den lägst EUR 1 600 och högst EUR 16 000. Arbetarskyddsmyndigheternas beslut om försummelseavgifter kan överklagas till förvaltningsdomstolarna, men i de flesta fall delar domstolarna inspektörernas bedömning.⁶⁵

⁶² Intervju med andre ordförande Kyösti Suokas, Byggnadsförbundet.

⁶³ Strafflag 19.12.1889/39 47 kap.

⁶⁴ Intervju med Markku Marjamäki.

⁶⁵ Lägesbild av den grå ekonomin 1/2011, Grå ekonomi – övervakningsstatistik. Utredningsenheten för grå ekonomi, sid 30.

3.6 Nya uppgifter och utökade resurser

Nya uppgifter

Det var inte bara övergångsreglerna som trädde i kraft den 1 maj 2004. Med hänvisning till de nya stora utmaningar som den finska arbetsmarknaden skulle ställas inför på grund av EU-utvidgningen, och som ett led i bekämpningen av den grå ekonomin, infördes samtidigt en ny utlänningslag, en av de mycket få straffbestämmelserna i arbetsavtalslagen och en ny brottsrubricering i strafflagens kapitel 47 om arbetsbrott.⁶⁶ Tillsammans innebär de att myndigheterna fick nya verktyg och påtryckningsmedel för att få arbetsgivare att följa gällande regler.

- Det var nu som arbetarskyddsmyndigheterna fick i uppdrag att även kontrollera om de utländska arbetstagare som finns på arbetsplatsen har rätt att arbeta i Finland. För att inspektörerna ska kunna fullgöra den uppgiften är arbetsgivarna skyldiga att förvara handlingar och uppgifter som visar om arbetstagarens rätt att arbeta där grundar sig på medborgarskap i ett EU/EES-land, på uppehållstillstånd för arbetstagare eller på någon annan omständighet. Uppgifterna ska förvaras i fyra år efter att anställningen har upphört.
- Den nya regeln i arbetsavtalslagen innebär att det blev straffbart att inte ge arbetstagaren en lönespecifikation, en bestämmelse som ansågs ha särskild betydelse för utländska arbetstagare.
- Den nya brottsrubriceringen i strafflagen var *ockerliknande diskriminering i arbetslivet*. Redan tidigare var *diskriminering i arbetslivet* ett arbetsbrott, som kunde straffas med böter eller fängelse i upp till sex månader. Med den nya brottsrubriceringen menas en särskilt klandervärd form av diskriminering som innebär att arbetsgivaren utnyttjar en arbetstagares ekonomiska trångmål eller trängda läge, beroendeställning, oförstånd, lättsinne eller okunnighet för att försätta denne i en *märkbart* ofördelaktig ställning. Det kan till exempel vara att arbetsgivaren utnyttjar utländska arbetstagares brist på kunskap om vilka rättigheter de har eller deras allmänt svaga ställning för att ge dem betydligt sämre lön än inhemska arbetstagare eller låta dem arbeta orimliga arbetstider. I extremfall kan ockerliknande diskriminering påminna om människohandel.⁶⁷ En arbetsgivare som bryter grovt mot de allmänt bindande kollektivavtalen kan alltså i och för sig ställas till svars med stöd av reglerna i strafflagen, men inte heller i dessa fall kan arbetarskyddsmyndigheterna bistå de berörda arbetstagarna med

⁶⁶ RP 151/2003 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 28/2003 rd).

⁶⁷ Lägesbild av den grå ekonomin IV/2011: Grå ekonomi 2011, Enheten för utredning av grå ekonomi, sid 24.

någon form av rättshjälp. Dessa måste själva gå till domstol för att kräva ersättning.

Under 2005 och 2006 antog Finlands riksdag så två lagar som lade nya skyldigheter dels på de utländska företagen, dels på dem som anlitar utomstående arbetskraft. Syftet var att främja lika konkurrens mellan företag och att ytterligare effektivisera möjligheterna att utöva tillsyn över arbets- och anställningsvillkor.

Till att börja med ändrades utstationeringslagen. Från och med den 1. januari 2006 infördes en skyldighet för arbetsgivare som utstationerar arbetskraft till Finland att utse en företrädare i landet om företaget inte har något driftsställe där och utstationeringen varar mer än fjorton dagar.⁶⁸ Företrädaren ska vara behörig att handla i domstol på företagets vägnar och ta emot stämningar och övriga myndighetshandlingar. Bemyndigandet ska gälla i minst tolv månader efter att utstationeringen har upphört. Från det att arbetet inleds och två år efter att utstationeringen upphört är arbetsgivaren/företrädaren även skyldig att skriftligen ha uppgifter om det utstationerande företaget och ansvariga personer i detta, och om varje utstationerad arbetstagare och dennes anställningsvillkor. Uppgifterna ska vara lätt tillgängliga för arbetarskyddsmyndigheterna. Även arbetstidsbokföringen ska finnas på plats i Finland liksom uppgifter om de löner som betalats där. Om den utstationerade arbetstagaren vill, ska uppgifterna om företaget och anställningsvillkoren också överlämnas till en personalrepresentant i beställarföretaget.

Även den som låter utföra arbetet, dvs. beställaren, fick vissa nya skyldigheter genom ändringarna i utstationeringslagen. Dels ska denne i sitt avtal med det utstationerande företaget eller på något annat sätt se till att företaget verkligen utser en företrädare, dels är beställaren skyldig att informera sitt eget företags arbetarskyddsfullmäktige om att utstationeringen har inletts, hur länge arbetet ska vara och om arbetsuppgifternas art.

Ett år senare infördes en särskild lag om beställarens utredningskyldighet och ansvar vid anlitan av utomstående arbetskraft, i dagligt tal beställaransvarslagen.⁶⁹ Namnet har på sina håll lett till missuppfattningen att det är en lag som ålägger beställaren solidariskt ansvar för underleverantörers skulder, men så är det inte. Det handlar om förebyggande regler som ger beställare en skyldighet att utreda presumtiva leverantörers bakgrund för att försäkra sig om att de sköter sina lagstadgade förpliktelser som avtalsparter och arbetsgivare.

⁶⁸ RP 142/2005 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utstationerade arbetstagare.

⁶⁹ RP 114/2006 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om beställarens utredningskyldighet och ansvar vid anlitan av utomstående arbetskraft.

Innan en beställare ingår avtal om inhyrning av arbetskraft eller om att anlita en underleverantör måste beställaren sålunda av den tilltänkta avtalsparten begära in och få följande utredningar och intyg:

- Utredning om huruvida företaget finns i förskottsuppbördsregistret, arbetsgivarregistret och registret över mervärdesskattskyldiga.
- Utdrag ur handelsregistret.
- Intyg om betalning av skatter eller om eventuell skatteskuld, eller om att en betalningsplan för skatteskulden har gjorts upp.
- Intyg om att företaget tecknat pensionsförsäkring och betalat pensionsförsäkringspremier, eller intyg om en betalningsplan för obetalda försäkringsavgifter.
- Utredning om vilket kollektivavtal som ska tillämpas, alternativt de centrala arbetsvillkoren.

Utredningsskyldigheten är lika omfattande oavsett om det är ett finskt eller ett utländskt företag som anlitas. Utländska företag ska lämna in motsvarande utredningar och intyg från det land där de är etablerade. Arbetsmarknadens parter kan också sluta avtal om en längre gående utredningsskyldighet för beställare, eftersom lagen enbart lägger fast en miniminivå.

Å andra sidan finns det också undantag. Inhyrningar som inte tar mer än tio arbetsdagar och entreprenadkontrakt på upp till EUR 7 500 omfattas inte av lagen. Om beställaren har grundad anledning att lita på avtalsparten behövs alla dessa kontroller inte heller. Vissa avtalsparter betraktas som pålitliga per definition, t.ex. stat och kommun, församlingar, publika aktiebolag och statliga affärsverk. Att avtalspartens verksamhet eller avtalsförhållandet mellan beställare och underleverantör är etablerade kan också ge beställaren grundad anledning att lita på företaget, vilket alltså gör att beställaren slipper utredningsskyldigheten.

Den finska lagstiftaren räknar med att de fackliga företrädarna i beställarföretaget ska övervaka arbetsvillkoren för utomstående arbetskraft. Därför är beställaren också skyldig att, på begäran, informera personalens förtroendeman/förtroendeombud och arbetarskyddsfullmäktige (skyddsombud) om avtal som gäller inhyrning av arbetskraft eller underleverans.

Påföljden för en beställare som inte uppfyller sin utredningsskyldighet är, som redan nämnts, att denne måste betala en försummelseavgift. Om beställaren har ingått avtal med någon som till och med har näringsförbud eller med ett företag där någon ledande person har näringsförbud blir det också försummelseavgift. Sak samma om beställaren har ingått avtal trots att han måste ha insett att den andra avtalsparten inte hade för avsikt att fullgöra sina förpliktelser. Arbetarskyddsmyndigheterna har dock ingen behörighet att sätta åt underleverantören om de skulle upptäcka t.ex. att en denne inte är registrerad för skatt eller har

underlåtit att betala in pensionspremier. De kan enbart vända sig mot uppdragsgivaren.

Utökade resurser

För att arbetarskyddsmyndigheterna ska kunna klara av alla nya uppgifter har de också tillförts extra resurser i flera omgångar. 2005 fick arbetarskyddsdistrikten anställa nio nya inspektörer enkom för att övervaka att den utländska arbetskraften fick de villkor de skulle ha enligt utstationeringslagen. När lagen om beställaransvar trädde i kraft 2007 fick de ytterligare tolv tjänster för att sköta tillsynen över den lagen. Under 2012 förstärks tillsynsverksamheten än en gång, nu med femton nya inspektörer, av vilka fem är avdelade för tillsynen över de utländska företagen och de återstående tio för att kontrollera att beställarna uppfyller sina skyldigheter enligt beställaransvarslagen.

3.7 Samarbete med andra aktörer

Med det omfattande mandat som de finska arbetarskyddsmyndigheterna har tangerar deras tillsyn en rad andra myndigheters ansvarsområden, och de samarbetar regelbundet med Skatteförvaltningen (särskilt vid inspektioner på byggarbetsplatser), polisen (särskilt dess enhet mot ekonomiska brott) och Gränsbevakningsväsendet.

Samtidigt lägger sekretesslagstiftningen delvis hinder i vägen för informationsutbytet mellan myndigheterna och enligt en rapport från Riksdagens revisionsutskott skulle arbetarskyddsmyndigheterna behöva större möjligheter att få information från skattemyndigheterna och Pensionsskyddscentralen för att kunna effektivisera sin tillsyn. En annan brist som påtalas av revisionsutskottet är att arbetarskyddsmyndigheterna inte har samma möjligheter som andra myndigheter med uppgifter i kampen mot den grå ekonomin att beställa utredningar från Enheten för utredning av grå ekonomi, som finns vid Skatteförvaltningen sedan den 1 januari 2011.⁷⁰

Något samarbete att tala om med utländska myndigheter finns inte. På Social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning, som fungerar som förbindelsekontor, upplever man att det inte går att få någon användbar information från dessa.⁷¹

Arbetarskyddsmyndigheterna och arbetsmarknadens parter samarbetar däremot sedan många år nära med varandra.⁷² Både utstation-

⁷⁰ Revisionsutskottets betänkande 9/2010 rd Insatser mot den svarta ekonomin (globala aspekter på den svarta ekonomin i Finland) sid 7.

⁷¹ Intervju med Markku Marjamäki.

⁷² Intervjuer med Kyösti Suokas och Markku Marjamäki.

eringslagen och beställansvarslagen förutsätter att de förtroendevalda i beställarföretagen håller en viss uppsikt över arbetsvillkoren för den utomstående arbetskraften. Samarbetet är särskilt utvecklat i byggnadsbranschen, där arbetsgivarna är lika angelägna som facket eftersom de laglydiga arbetsgivarna på sina håll knapp får några kontrakt.⁷³ Byggnadsförbundet har som nämnt förtroendemän i nästan alla finska företag och väldigt många aktiva som kan bevaka förhållandena på arbetsplatserna, även för utländska arbetstagare. Inspektionerna initieras ofta av tips från arbetsmarknadsorganisationerna och byggföretagen.

3.8 Branscher och strategier

Under 2010 inriktade sig Ulti-teamet särskilt på att inspektera arbetstillstånd och anställningsvillkor för utländska arbetstagare i byggnadsbranschen, restaurangbranschen, transportbranschen, städbranschen och metallbranschen. 461 sådana inspektioner gjordes.⁷⁴ I allmänhet är inspektionerna annonserade i förväg. I byggnadsbranschen och restaurangbranschen är de dock vanligt med oanmälda inspektioner. Följande punkter kontrolleras:

- Grunden för rätten att arbeta i Finland t.ex. genom kopior av arbetstagarnas pass.
- Anmälan till Arbetskraftsbyrån om arbetsgivaren har tredjelandsmedborgare anställda.
- Anställningsvillkor i arbetstagarnas anställningsavtal.
- Arbetscheman och arbetstidsbokföring.
- Lönespecifikationer och lönens överensstämmelse med gällande kollektivavtal.
- Om det finns företagshälsovård.
- Om arbetsgivaren har tecknat lagstadgad olycksfallsförsäkring.
- Om arbetsgivaren har utsett en företrädare i Finland vid utstationering.

De överlägset flesta inspektionerna, nästan två tredjedelar av dem, gjordes i byggnadsbranschen. Det är där och i metallbranschen som de flesta utstationerade arbetstagarna finns. I de övriga branscherna var de utländska arbetstagarna vanligen anställda direkt av företag som var etablerade i Finland. En sammanfattande slutsats är att användning av arbetskraft som inte har rätt att arbeta i landet är ett mindre problem. Det stora

⁷³ Intervju med Markku Marjamäki.

⁷⁴ Lägesbild av den grå ekonomin 1/2011, Grå ekonomi – övervakningsstatistik. Utredningsenheten för grå ekonomi, sid 32.

problemet är i stället att utländska arbetstagare, i synnerhet de som är utstationerade, inte får lön och andra anställningsvillkor enligt de allmänt bindande kollektivavtalen. Andra genomgående fel är brister i arbetstidsbokföringen och att arbetsgivaren inte har ordnat med företagshälsovård.

I 25 fall granskade regionalförvaltningsverken också hur utstationerande företag uppfyller skyldigheten att utse en representant i Finland som ska tillhandahålla vissa uppgifter och med behörighet att företräda företaget upp till tolv månader efter att utstationeringen avslutats.⁷⁵ I många fall fick inspektörerna över huvud taget inte tag i någon sådan företrädare, inte ens med hjälp av en stämningssman. Dessa var utan undantag själva arbetstagare hos de utländska företagen och hade antagligen återvänt till ursprungslandet efter att arbetet var slutfört. I ett fall uppgav den vars namn hade anmälts till myndigheterna att han inte företrädde företaget. Ett annat stort problem var att företrädarna antingen inte hade de uppgifter som krävs eller inte skickade dem trots att de fått en begäran.

Beställansvarsteamet genomförde 872 granskningar under 2010.⁷⁶ Mer än hälften av dem gällde byggnadsbranschen. I över hälften av alla granskningar upptäcktes någon form av brist. Det kunde vara att beställaren inte hade gjort någon utredning över huvud taget, att den hade skaffats fram för sent eller att uppgifterna var för gamla. Den vanligaste konsekvensen blev att beställaren fick en anvisning om att i fortsättningen ta fram utredningarna innan avtal ingås med en leverantör och att uppgifterna inte får vara äldre än tre månader. Försummelseavgifter påfördes i 51 fall till ett sammanlagt värde av drygt EUR 302 000 och ytterligare ett tiotal ärenden om försummelseavgifter från 2010 var fortfarande oavgjorda i början av januari 2011. De vanligaste bristerna i dessa fall rörde att skatter och pensionsförsäkringspremier inte hade betalats. Knappt 40 % av besluten om försummelseavgift rörde avtal med utländska underleverantörer eller personaluthyrningsföretag.

3.9 Resultat

Trots nya regler och utökade resurser för arbetarskyddsmyndigheterna och ett utvecklat samarbete med arbetsmarknadens parter är det svårt att garantera att utländska arbetstagare – vare sig de är direkt anställda av finska företag eller utstationerade – får de arbets- och anställningsvillkor de har rätt till när de arbetar i Finland.

De allra största bristerna gäller lönen. Bara en mindre andel av de berörda arbetsgivarna betalar enligt de allmänt bindande kollektiv-

⁷⁵ A.a. sid 34 f.

⁷⁶ A.a. sid 26 ff

avtalen. De utländska arbetstagarna har också mycket långa arbetstider. Tio – tolv timmar sex dagar i veckan är inte ovanligt, samtidigt som de ofta inte får någon övertidsersättning. De får inte heller tillgång till företagshälsovård i Finland, vilket de ska ha enligt finsk lag.

För det första är det svårt att upptäcka om arbetstagarna inte får de villkor som de ska. Många gånger är de rädda för att förlora jobbet om det står upp för sina rättigheter.

För det andra får arbetarskyddsmyndigheterna, som redan nämnts, inte hjälpa dem att kräva kollektivavtalsenlig lön om arbetsgivaren inte rättar sig efter en anvisning från myndigheten.

För det tredje är de bindande beslut som arbetarskyddsmyndigheterna kan ta till i andra fall inte effektiva i förhållande till utländska företag, eftersom det inte går att driva in vitena utanför Finland.

För det fjärde tycks straffbestämmelserna om diskriminering och ockerliknande diskriminering i arbetslivet bara ha begränsad preventiv effekt. Brotten är svåra att utreda och rättsprocessen tar lång tid. Arbetstagaren får ingen omedelbar hjälp.

Det finns ändå hopp för framtiden, enligt Kyösti Suokas, vice ordförande i Byggnadsförbundet. Arbetarskyddsmyndigheterna har haft väldigt små resurser, menar han, men den regering som tillträdde 2011 har gett dem en förstärkning. En annan nyhet som parterna i byggnadsbranschen har jobbat hårt för att få igenom är att varje byggnadsarbetare från och med hösten 2012 får ett eget skattenummer som måste an-ges på de ID-kort som är obligatoriska på byggarbetsplatserna. Det talar om vem arbetstagaren är, vem som är arbetsgivare, när arbetet börjar och hur länge det ska pågå och vem som helst kan kontrollera att skattenumret är korrekt. Därmed blir det för första gången möjligt att ha kontroll över hur många arbetstagare som finns på arbetsplatsen. Under 2013 kommer ytterligare en reform, då arbetsgivarna på byggen måste börja redovisa skatt för varje enskild arbetstagare varje månad i stället för en gång om året. På så sätt bör det bli möjligt att redan på ett tidigt stadium upptäcka om arbetsgivaren använder svart arbetskraft. Regeringen Katainen har dessutom aviserat ytterligare åtgärder som bl.a. rör beställaransvarslagen, lagen om offentlig upphandling och tillsynen över att lönerna följer lag och kollektivavtal.⁷⁷

- Beställaransvarslagen ändras så att beställare i byggbranschen får utvidgad utredningsskyldighet, tillämpningsområdet vidgas och

⁷⁷ Effektiviserat åtgärdsprogram för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2012–2015, Förslag till principbeslut, Inrikesministeriet 22 december 2011; Regeringen påskyndar kampen mot grå ekonomi. Pressmeddelande från Finansministeriet den 19 januari 2012.

försummelseavgiften höjs.⁷⁸ Ett offentligt register över påförda försummelseavgifter ska inrättas. I samarbete med arbetsmarknadens parter ska också behovet av en mer övergripande revidering av lagen utredas. Samtidigt ska det bli lättare för företagen att uppfylla sina skyldigheter enligt beställaransvarslagen. Här tänker sig regeringen att de skulle kunna få tillgång till myndighetsinformation avgiftsfritt och att myndigheternas register görs aktuella och mer tillförlitliga.

- Vidare vill regeringen förstärka arbetarskyddsmyndigheternas möjligheter att granska att lönen är lag- och kollektivavtalsenlig. En partssammansatt utredning ska överväga om de har tillräckliga resurser, hur dessa kan användas på ett ändamålsenligt sätt, vilka befogenheter arbetarskyddsmyndigheterna har och vilka de administrativa utvecklingsbehoven är.
- Även upphandlingslagen ska ändras. Hittills har det bara varit myndigheter inom den centrala statsförvaltningen som varit skyldiga att ta in arbetsklausuler i sina kontrakt, men i fortsättningen ska även kommunernas kontrakt om byggtreprenader innehålla klausuler som kräver att leverantörerna tillämpar minst de minimivillkor som följer av lag och kollektivavtal i Finland.⁷⁹ Eventuellt kommer denna skyldighet också att utvidgas till andra branscher än byggnadsbranschen.

Men inte ens det bästa tillsynssystem kan lösa alla problem, enligt tillsynsdirektören Markku Marjamäki på Social- och hälsoministeriets arbetarskyddsavdelning. Det enda som hjälper är att varje arbetstagare känner till sina rättigheter och vågar kräva dem, framhåller han.

Intervjuer

- Kyösti Suokas, andre ordförande, Byggnadsförbundet.
- Markku Marjamäki, tillsynsdirektör, Social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning.

⁷⁸ Denna punkt på åtgärdslistan har genomförts efter att faktainsamlingen till denna rapport avslutades. Sedan den 1 september 2012 måste beställare som ska ingå kontrakt om byggnadsarbeten alltid begära utredningar enligt beställaransvarslagen även om den tilltänkta avtalspartens verksamhet eller avtalsförhållandet mellan beställare och underleverantör är etablerade. Utöver de utredningar som föreskrivs generellt i lagen ska den som beställer byggnadsarbeten också begära in intyg om att avtalsparten har tecknat olycksfallsförsäkring. Särskilt för byggnadsbranschen har dessutom en förhöjd försummelseavgift på minst 16 000 och högst 50 000 euro införts (Regeringens proposition om ändring av lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlåtande av utomstående arbetskraft samt av 49 § i lagen om offentlig upphandling, RP 18/2012 rd).

⁷⁹ Även denna ändring har genomförts efter att faktainsamlingen till denna rapport avslutades (RP 18/2012 rd).

4. Norge

Line Eldring

4.1 Innledning

Etter EU-utvidelsen i 2004 ble det tidlig klart at Norge var en attraktiv destinasjon for arbeidsinnvandrere og tjenesteytere fra øst. I løpet av de første tre årene etter utvidelsen ble det i Norge registrert flere arbeidssøkere fra de nye medlemslandene enn i de andre nordiske landene til sammen. I tillegg kom et betydelig antall utsendte arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende.⁸⁰ På tross av at Norge innførte en overgangsordning som satte "norsk lønn" og tilnærmet heltidsarbeid som krav for å få arbeidstillatelse, kom temaene sosial dumping og lavlønnskonkurranse raskt på dagsordenen. Dette skyldtes dels at det var mange omgørelser av reglene i overgangsordningen og dels at overgangsordningene ikke gjaldt for arbeidstakere som kom via tjenesteyting eller utstasjonering. Situasjonen medførte mange bekymringsmeldinger om urovekkende forhold for arbeidsinnvandrere fra tilsynsinspektører og fagforeninger – og også fra arbeidsgiversiden i bransjer som ble eksponert for lavlønnskonkurranse fra utenlandske bedrifter med billig arbeidskraft.

Dette var bakgrunnen for at den norske regjeringen våren 2006 lanserte en handlingsplan mot sosial dumping. Sentrale elementer i handlingsplanen var økte ressurser til Arbeidstilsynet og styrking av tilsynets sanksjonsmuligheter. I 2008 ble den første planen fulgt opp av en ny handlingsplan, hvor ressurser og virkemidler ble ytterligere forsterket. Som vi vil se i det følgende har det norske Arbeidstilsynet fått en svært sentral rolle i arbeidet mot sosial dumping.⁸¹

⁸⁰ Dølvik, J.E. & L. Eldring (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502. København: Nordisk Ministerråd.

⁸¹ Dette kapitlet trekker store vekslers på Fafos evaluering av regjeringens tiltak mot sosial dumping, og data samlet inn i forbindelse med denne evalueringen. Se Eldring, L., A.M. Ødegård, R.K. Andersen, M. Bråten, K., Nergård, K. Alsos (2011), *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09, for hovedrapporten fra evalueringen.

4.2 Sosial dumping: Debatt og tiltak

Bruken av begrepet sosial dumping i Norge er sterkt knyttet til EU-utvidelsen i 2004 og den politiske debatten i for- og etterkant av denne. En gjennomgang av mediernes bruk av begrepet illustrerer dette klart: Mens ordene "sosial dumping" bare forekom 28 ganger i sentrale deler av norsk presse i 2002, ble det brukt hele 446 ganger i 2006.⁸² Det betyr imidlertid ikke at begrepet ikke har vært omstridt. Fagbevegelsen gikk tidlig ut med slagord som "ja til arbeidsinnvandring – nei til sosial dumping", mens arbeidsgiversiden var opptatt av at sosial dumping er et uklart og subjektivt begrep, og at det som er sosial dumping for noen kan innebære "sosial jumping" for andre. Argumentet var at selv om en polsk arbeidsinnvandrer eller tjenesteyter tjente adskillig dårligere enn sine norske kolleger, kunne dette likevel være en skyhøy lønn sammenlignet med hva hun eller han ville tjent i Polen – og det ble da stilt spørsmål ved om det virkelig kunne kalles dumping.

På tross av at det har pågått kontinuerlige diskusjoner mellom partene i arbeidslivet om hva som egentlig kan regnes som sosial dumping, har det ikke vært særlig uenighet om at situasjonen er utfordrende. Da den rødgrønne koalisjonen vant valget i 2005, var kampen mot lavlønnskurransen og dårlig behandling av utenlandske arbeidstakere blant dens viktigste fanesaker. Handlingsplanene mot sosial dumping levnet liten tvil om at regjeringen tok problemet alvorlig, og listene med konkrete tiltak framstod som et forpliktende program som det ville være vanskelig ikke å følge opp.

⁸²Søk via Retriever i Aftenposten, Bergens Tidende, Dagens Næringsliv, Dagsavisen, Nordlys, NTB, Stavanger Aftenblad og VG.

Boks 4.1 Oversikt over innholdet i regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping

Handlingsplan 1 (2006):

- Styrke Arbeidstilsynets sanksjonsmidler: pålegg, tvangsmulkt, stansing.
- Øke ressursene til tilsyn.
- Sikre ryddigere forhold ved inn- og utleie (innleieregulering, bemanningsregister).
- Forbedre allmenngjøringsordningen.
- Motvirke useriøsitet ved kontraktørvirksomhet og etablering av enkeltmannsforetak: økt oppmerksomhet på "falske" selvstendige arbeidstakere.
- Stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i kommunale anbudprosesser: ILO 94 gjennomføres også i kommuner og fylkeskommuner.
- Innføre utvidet byggherreansvar og id-kort i byggenæringen.
- Gjennomføre tiltak i kystfarten og landbruket: gjeninnføre krav om arbeids- og oppholdstillatelse for sjøfolk i norsk kystfart, målrettet tilsynsinnsats og informasjonstiltak.
- Utvikle statistikk- og analysegrunnlaget: Statistikk og analyse over arbeidsinnvandring og sosial dumping skal forbedres.
- Samordne bedre innsatsen fra statlige etater landet over: videreutvikle og styrke dagens samarbeid og fellesprosjekter.
- Styrke samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.

Handlingsplan 2 (2008):

- Økte ressurser til Arbeidstilsynet.
- Effektivisering av allmenngjøringsordningen – hvordan ordningen kan forbedres.
- Solidaransvar for oppdragsgivere etter allmenngjøringsloven – utrede en modell.
- Id-kort i renholdsbransjen – hvilke krav bør stilles for å gjøre id-kort egnet i renholdsbransjen? Vurdere om id-kort er hensiktsmessig også i andre bransjer.
- Regionale verneombud i hotell og restaurant. Vurdere andre bransjer, som renhold.
- Yrskeskadeforsikring – tiltak for bedre informasjon om rettigheter og plikter
- Informasjon og veiledning – gi tilstrekkelig og god informasjon om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv til arbeidstakere og arbeidsgivere.
- Tiltak mot sosial dumping i landbruket – satsing på informasjon og intensivert tilsyn.

Kilder: Pressemelding 1.5.2006 og 7.10.2008, Arbeidsdepartementet.

Regjeringen presiserte også hva den mente kunne kategoriseres som sosial dumping:

Etter regjeringens vurdering er det sosial dumping både når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder. Sosial dumping er i tillegg uheldig for andre arbeidstakere og virksomheter i Norge fordi det kan føre til en urettferdig konkurransesituasjon med urimelig press på opparbeidede rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer, og fordi seriøse bedrifter kan tape oppdrag og kunder til useriøse aktører. (St.meld. nr. 18 (2007–2008:19))

Selv om regjeringens adopsjon av det opprinnelig mer uoffisielle begrepet "sosial dumping" ikke har vært uomstridt, bidro det til å legge en viss demper på de tidvis teoripregede diskusjonene om hva sosial dumping er – til en mer praktisk rettet drøfting av hensiktsmessigheten og virkningen av ulike tiltak. Begrepet har blitt alminneliggjort i Norge, og brukes nå i de fleste leire, eksempelvis satte selv opposisjonspartiet Høyre ned en egen gruppe som skulle jobbe med spørsmål om "sosial dumping." Debatten om hva som egentlig er uakseptable forhold blusser imidlertid stadig fortsatt opp – som for eksempel sommeren 2012 da den liberale tenketanken Civita publiserte rapporten "Sosial jumping."⁸³

De fleste av elementene som er lagt inn i regjeringens definisjon, er i utgangspunktet godt regulerte områder i norsk arbeidsliv. Eksempelvis er helse, miljø, sikkerhet og arbeidstid behørig regulert gjennom arbeidsmiljøloven (og til dels også gjennom tariffavtaler). Mens når det gjelder lønn, har normen i Norge (som i Danmark og Sverige) vært at lønn fastsettes gjennom individuelle eller kollektive avtaler og ikke ved lov. Flere av de mest sentrale tiltakene i regjeringens handlingsplaner forutsetter imidlertid at det foreligger en allmenngjort tariffavtale. Loven om allmenngjøring av tariffavtaler (1993) har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, samt å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Bakgrunnen for loven var frykten for at Norges EØS-medlemsskap (1994) skulle medføre stor arbeidsinnvandring fra EU-land i sør, noe som igjen kunne åpne for lavlønnskonkurranse og sosial dumping. Tilstrømningen av arbeidskraft fra disse landene viste seg imidlertid å bli svært beskjeden, og loven ble ikke tatt i bruk før i 2003/4.

⁸³ Fasting, M. (2012), *Sosial jumping*. Oslo: Civita.

I forbindelse med handlingsplanene mot sosial dumping er det gjort en rekke endringer i allmenngjøringsordningen. Det er innført informasjons- og påseplikt for oppdragsbedrifter, innsynsrett for tillitsvalgte (2008) og solidaransvar for lønn (2010). Påseplikten innebærer at hovedleverandør skal påse at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med allmenngjøringsforskriftene i alle ledd i kjeden av underleverandører. Innsynsretten ligger hos tillitsvalgte som er part i den allmenngjorte tariffavtalen, og som er ansatt hos hovedleverandør. Dersom det ikke er tillitsvalgt hos hovedleverandør, kan tillitsvalgte hos underleverandør kreve innsynsrett. Solidaransvar innebærer at arbeidstakere som ikke har fått utbetalt lønn de har krav på, kan rette krav til bedriftene oppover i kjeden. Etter lovendring i 2004 skal Arbeidstilsynet føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjorte tariffavtaler etterleves.

Allmenngjøring av tariffavtaler innebærer at deler av tariffavtalen, gjennom forskrift, blir gjort gjeldende for alle arbeidstakere som jobber innenfor et område (en bransje, del av en bransje, et geografisk område eller en bestemt arbeidstakergruppe). LO begjærte allmenngjøring for første gang høsten 2003. Det første vedtaket trådte i kraft 1. desember 2004 og omfattet sju landbaserte petroleumsanlegg (byggfags-, elektrofags- og verkstedsoverenskomstene).⁸⁴ Per i dag (januar 2013) er fire bransjer i Norge dekket av allmenngjøringsforskrifter: byggebransjen, landbruks- og gartnerinæringen, skips- og verftsindustrien og renholdsbransjen. Mange bransjer i privat sektor har forholdsvis lav tariffavtaledekning, og har dermed vært sårbare for konkurranse fra ikke-tariffbundne bedrifter med lavtlønnet arbeidskraft. Arbeidstilsynet, som har tilsynsansvar for allmenngjøringsforskriftene, har dermed fått en svært viktig rolle i arbeidet mot sosial dumping.⁸⁵

4.3 Arbeidstilsynets organisasjon og mandat

Arbeidstilsynet er organisert med et direktorat og syv geografiske regioner med underliggende tilsynskontor spredd over hele landet. Regionene har også nasjonale fagansvar på ulike områder, som for eksempel havbruk, røyk- og kjemikaliedykking, storulykker m.v.⁸⁶ Etatens hovedoppgaveoppgave er å føre tilsyn med at virksomheter i Norge følger arbeidsmiljølovens krav, men den har også oppgaver i forhold til andre

⁸⁴ Petroleumsanlegg på land var omfattet av allmenngjorte tariffavtaler inntil 1. januar 2011. Det samme var elektrofagsoverenskomsten for Oslo og Akershus. Begjæringen om forlenging av forskriftene ble ikke tatt til følge av Tariffnemnda. Byggfagsoverenskomsten er allmenngjort for hele landet og gjelder også på petroleumsanleggene.

⁸⁵ I petroleumssektoren har Petroleumstilsynet tilsynsansvaret. I den videre teksten henviser vi av praktiske årsaker kun til Arbeidstilsynet.

⁸⁶ Se <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=98185> for fullstendig liste.

lover, som ferieloven og tobakkskadeloven. I 2004 fikk Arbeidstilsynet ansvar for å føre tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår i de allmenngjorte områdene i Norge. Etaten fikk også tilsynsansvar for at vilkårene i utlendingsloven ble etterlevd, i forbindelse med innføring av overgangsregler for arbeidstakere fra de nye medlemslandene i EU.

For Arbeidstilsynets del startet arbeidet med sosial dumping for alvor i 2005, selv om tilsynet hadde noen oppgaver knyttet til dette også tidligere. Det var blant annet et mål å være ekstra påpasselig overfor brudd på grunnleggende kontraktsrettigheter, særlig når det gjaldt utenlandske arbeidstakere i bygg og anlegg. Men på tidspunktet for EU-utvidelsen fantes det ikke systemer for å registrere hvilke brudd som var typiske i bedrifter som brukte utenlandske arbeidstakere og/eller underentreprenører.⁸⁷ Fra 2006 ble Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping organisert som et eget programområde. Programmet samler alle etatens aktiviteter og tiltak rettet mot sosial dumping, som tilsyn, informasjons- og veiledningstiltak, samarbeid med eksterne aktører, kunnskapsinnhenting og internasjonalt samarbeid. Hovedaktiviteten under programmet er tilsyn på arbeidsplasser med utenlandske arbeidstakere. Arbeidstilsynets arbeid med å forebygge sosial dumping ble nedfelt som ett av i alt sju satsingsområder i strategiplanen for perioden 2008–2011. I tilsynets strategiske plan for 2013–2016 er bekjempelse av sosial dumping igjen angitt som ett av hovedmålene for virksomheten.

Etatens arbeid mot sosial dumping er organisert både som aktiviteter i egne nasjonale prosjekter og som løpende aktiviteter. På nasjonalt nivå utarbeides det planer for nasjonale tilsynsuker. I tillegg samordnes lokale prosjekter rettet mot arbeidsinnvandreres vilkår. Gjennomføring, bemanning, saksbehandling og oppfølging av tilsynene ligger til den enkelte region, og skal utføres etter utarbeidede retningslinjer. Tilsynsaktivitetene er etablert som egne nasjonale tilsynsprosjekter med egne prosjektkoder, planer og budsjetter.

4.4 Håndheving og sanksjoner

Arbeidstilsynet (og Petroleumstilsynet) fikk fra 2004 ansvaret for å føre tilsyn med at bestemmelsene i allmenngjøringsloven og utlendingsloven ble fulgt, men hadde da ikke egentlig mulighet til å håndheve bestemmelsene. Oppfølgingsansvaret for håndheving ble gitt til henholdsvis politiet (allmenngjøringsloven) og utlendingsmyndighetene (utlendingsloven). Sanksjonen for brudd på allmenngjøringsloven var bøter. En

⁸⁷ Ødegård, A.M., S. Aslesen, M. Bråten, L. Eldring, (2007), *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo-rapport 2007:03.

arbeidsgiver som benyttet arbeidstakere uten nødvendig tillatelse etter utlendingsloven, kunne straffes med bøter eller med fengsel (Ot.prp. nr. 92 (2005–2006)). Først fra desember 2006 fikk etaten anledning til å bruke de samme sanksjonsmidlene som ved brudd på arbeidsmiljøloven. Det vil si pålegg om å legge fram opplysninger, etterleve lovens regler og adgang til å ilegge tvangsmulkt eller stanse virksomheten dersom pålegget ikke blir oppfylt. Formålet var å gi tilsynsmyndighetene bedre verktøy i arbeidet mot sosial dumping.

Arbeidsdepartementet la avgjørende vekt på at Arbeidstilsynet selv påpekte at de gjennom tilsyn med de eksisterende allmenngjøringsforskriftene og utlendingsloven hadde støtt på problemer, og at de tilgjengelige virkemidlene ikke var tilstrekkelige til å sikre etterlevelse. Etatene hadde blant annet opplevd at det ikke var lett å skaffe til veie dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår. Det var dermed vanskelig å skaffe tilstrekkelig grunnlag for å melde en sak til politiet (Ot.prp. nr. 92 2005–2006). Tilsynets utvidete kompetanse i forhold til brudd på lønnsbestemmelsene i allmenngjøringsforskrifter og overgangsordningene innebar et brudd med tradisjonen om at lønn er et ansvar for partene i arbeidslivet. Hensynet til å sikre effektiv håndheving av regelverket veide imidlertid tyngre.

I prosjektplanen for bygg, verft og næringsmiddelindustri ble de nye virkemidlene fulgt opp og reaksjonsmidlene konkretisert på følgende måte: Når nødvendig dokumentasjon ikke er tilgjengelig ved arbeidsplassen skal det gis pålegg, med varsel om stans for å innhente denne. Ved manglende overholdelse av frist for utlevering av dokumentasjon, skal virksomhetens arbeid stanses. Fristen skal være satt til maks sju dager, men i praksis gis ofte et varsel på tre til fire dager. Ved brudd på forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler, arbeidsmiljøloven eller utlendingsloven (tredjelandsborgere), skal det gis pålegg. Ved manglende identitetskort (bygg og anlegg og renhold) skal det gis pålegg etter etatens retningslinjer for tilsyn med identitetskort. Ved begrunnet mistanke om at det er mottatt uriktige opplysninger/forfalskede dokumenter eller at det foreligger grove brudd på regelverket, skal forholdet anmeldes til politiet.

Synlighet, oppfølging og virkninger av reaksjonene er tre viktige elementer i etatens vurdering av håndheving og sanksjoner. Når det gjelder synlighet, omfatter det arbeidsplassene og ambisjonen om å være et "konstant uromoment." Men i tillegg er det en ambisjon om å være synlig i offentligheten, gjennom for eksempel presseoppslag. Oppmerksomheten og innsatsen i tilsynsarbeidet har vært størst i de allmenngjorte områdene. Det er også her Arbeidstilsynet har de kraftigste virkemidlene. I de bransjene som ikke er omfattet av allmenngjøring, har sanksjonene vært knyttet til brudd på arbeidsmiljøloven og utlendingsloven.

4.5 Nye oppgaver og verktøy

Økt tilsynsvirksomhet

Tilsyn i virksomheter med arbeidstakere fra de nye EU-landene er hovedaktiviteten i arbeidet mot sosial dumping. Slike tilsyn gjennomføres i fire årlige aksjonsuker og som fortløpende aktivitet. Virksomhetene velges ut på grunnlag av innkomne tips fra publikum, tips fra regionale verneombud og egne observasjoner. Tilsynene skal som hovedregel skje uten at det varsles på forhånd.

Virksomhetene kontrolleres ved en gjennomgang av sjekklister med stedlig arbeidsgiver til stede. Det er også et mål å snakke med de utenlandske arbeidstakerne separat. Alle arbeidstakere som inspektørene treffer på ved tilsyn blir bedt om å gi opplysninger rundt lønns- og arbeidsvilkår i eget utarbeidet skjema. Skjemaet er oversatt til flere aktuelle språk. Utfylling av skjemaet skjer uten stedlig arbeidsgiverrepresentant i rommet – dette for å forhindre kommunikasjon mellom aktørene og eventuelt negativt press fra arbeidsgiver på de ansatte under tilsynet. Opplysningene fra arbeidstakerne kontrolleres opp mot innhentet dokumentasjon fra arbeidsgiver. Ved gjennomføring av tilsyn legges det vekt på hva bedriftene må legge fram av dokumentasjon i henhold til arbeidsmiljølovens krav og i henhold til forskrift om allmenngjøring. I tillegg skal alle virksomheter som oppsøkes få utlevert tilpasset informasjonsmaterieell fra etaten vedrørende arbeidsinnvandrere og deres rettigheter i Norge. Alle inspektørene skal gjennomføre tilsyn etter framgangsmåten som er beskrevet over, kreve etterspurt dokumentasjon og gi nødvendige reaksjoner. Når dokumentasjon er mottatt, skal denne gjennomgås for avdekking av eventuelle avvik etter lov eller forskrift.

Prioriterte bransjer for Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping har vært bygg og anlegg, verftsindustrien, landbruk, restaurantnæringen, renhold og transport, samt virksomheter som driver med utleie og innleie av arbeidskraft. Det nasjonale tilsynsprosjektet på området sosial dumping tok utgangspunkt i den nasjonale planen for bygg og anlegg, hvor tilsynet hadde utarbeidet en plan for ressursbruk og samordning av tilsyn rettet mot byggebransjen. Fra 2009 ble tilsynet med allmenngjøringsforskriften i verftsindustrien lagt under dette prosjektet, og fra 2010 kom også tilsyn med næringsmiddelindustrien med. Også i renhold, hotell og restaurant og transport er tilsyn på området sosial dumping organisert som nasjonalt prosjekt fra 2010. Prosjektet om arbeidsinnvandring i bygg, verfts- og næringsmiddelindustri, kan tjene som eksempel på hvordan Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping gjennomføres. Prosjektet har hatt følgende tre hovedmål:

- Å motvirke alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet, slik at det ikke etableres deler av arbeidslivet der ingen spilleregler følges.

- Å sikre at arbeidstakere fra EU 10 og tredjeland har verdige arbeidsvilkår og samme arbeidsmiljøbetingelser som øvrige arbeidstakere i Norge.
- Å sikre at den norske arbeidsmiljø- og sikkerhetsstandard holdes på et høyt nivå og i samsvar med arbeidsmiljøloven.

Det fastsettes også aktivitetsmål for prosjektet. Alle regioner skal gjennomføre minimum 20 tilsyn mot virksomheter med arbeidskraft fra de nye EU-landene eller tredjelandsborgere i hver av de fire tilsynsukene. I tillegg skal det i den enkelte region gjennomføres minimum 50 tilsyn i prosjektet utenom tilsynsukene. Det settes også mål for erfaringsutveksling og kompetanseutvikling innad i Arbeidstilsynet. Etter hver tilsynsuke gjennomføres oppsummeringsmøter i prosjektgruppa hvor tilsynene, både i tilsynsuka og tilsyn for øvrig, gjennomgås. I prosjektmøtet skal det informeres om status på saker som ikke er avsluttet, samt hvordan kompliserte saker er løst. Alt relevant informasjons- og tilsynsmateriale skal legges ut på intranett og holdes kontinuerlig oppdatert, og det utarbeides en samlet statusrapport for hele prosjektet hvert halvår.

Identitetskort i bygg og anlegg

I 2008 ble det innført en ny forskrift,⁸⁸ hjemlet i arbeidsmiljøloven, om obligatorisk identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser. Formålet er i henhold til forskriften å ivareta helse, miljø og sikkerhet på bygge- og anleggsplasser. Motivasjonen for reguleringen var imidlertid særlig knyttet til problemer relatert til den økte arbeids- og tjenesteinnvandringen fra de nye EU-landene.⁸⁹ Ifølge forskriften skal alle virksomheter som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser, både norske og utenlandske, utstyre sine arbeidstakere med id-kort. Ordningen gjelder også for enkelt-personforetak og håndverkere som utfører tjenester i privatmarkedet. Vilkår for utstedelse av id-kort er at den pålagte registreringsplikten for virksomheter og arbeidstakere i en rekke offentlige registre er oppfylt. Arbeidstilsynet har det overordnede ansvaret for registeret (som driftes av en privat leverandør), og fører tilsyn med at forskriften følges. Id-kortene har fått stor utbredelse på norske bygge- og anleggsplasser: Per mai 2011 var det drøye 283 000 aktive kort. Nesten en fjerdedel av id-kortene var utstedt til utenlandske statsborgere, og drøyt 13 % av kortene til personer fra de nye EU-landene.

⁸⁸ FOR 2007-03-30 nr. 3666: Forskrift om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser.

⁸⁹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), Høring – Forslag til ny forskrift om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser. 20.12.2006.

Godkjenningsordning og identitetskort i renhold

Renholdsbransjen har vært notorisk vanskelig å både regulere og kontrollere, både før og etter EU-utvidelsen. Tilstrømningen av arbeidsinnvandrere østfra har imidlertid bidratt til ny oppmerksomhet rundt problemene i bransjen. Ett konkret resultat er innføringen av en forskrift til Arbeidsmiljøloven om godkjenning av renholdsbedrifter.⁹⁰ Fra 1. september 2012 skal alle renholdsvirksomheter godkjennes av Arbeidstilsynet for å kunne drive lovlig. Alle virksomheter som tilbyr renholdstjenester må sende inn søknad om godkjenning. Forskriften slår også fast at det er forbudt å kjøpe renholdstjenester fra virksomheter som ikke er godkjent. Videre er alle virksomheter som helt eller delvis tilbyr renholdstjenester, både norske og utenlandske, er pålagt å utstyre alle arbeidstakere som utfører renholdsarbeid med id-kort fra Arbeidstilsynet. Ordningen er laget etter samme lest som for bygg og anlegg. Hensikten er å identifisere hvem man er og hvem man arbeider for. Kravet til id-kort gjelder også de som driver alene (enkeltpersonforetak som ikke sysselsetter arbeidstaker). Også virksomheter som leier ut arbeidstakere til renholdsarbeid plikter å utstyre sine arbeidstakere med id-kort.

Bemanningsforetak

Som et ledd i handlingsplanene mot sosial dumping, ble det i 2009 innført registreringsplikt for bemanningsforetak som opererer i Norge, med hjemmel i arbeidsmarkedsloven og Arbeidsmiljøloven.⁹¹ Forskriften krever at bemanningsforetak som skal drive virksomhet i Norge skal sende melding til Arbeidstilsynet. For å bli registrert i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister stilles det krav til organisasjonsform og til at virksomheten er registrert hos i Enhetsregisteret og hos Skatteetaten. Utenlandske foretak må i tillegg ha en representant i Norge. Formålet med registeret og meldeplikten er å bedre kontrollen med at bemanningsforetakene etterlever lovpålagte forpliktelser til staten, og å få bedre oversikt over aktørene i utleiebransjen. Innleie fra bemanningsforetak som ikke er registrert er ulovlig. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsen overholdes og kan gi nødvendige pålegg.

I forbindelse med implementeringen av EUs vikarbyrådirektiv i 2013 EØS-avtalen har Stortinget vedtatt en omfattende tiltakspakke for å sikre at direktivets likebehandlingsprinsipp blir fulgt opp i praksis. Arbeidstilsynet får en viktig rolle med å følge opp tiltakspakken. Tilsynet skal veilede og informere om de nye reglene om likebehandling av innleide arbeidstakere og bidra til å sikre etterlevelsen av likebehandlingsprinsipp-

⁹⁰ FOR 2012-05-08 nr 408: Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester.

⁹¹ FOR 2008-06-04 nr 541: Forskrift om bemanningsforetak.

pet. Arbeidstilsynet skal også føre tilsyn med den nye bestemmelsen om drøftingsplikt om bruk av innleie i virksomheten.

Informasjon

Siden 2004 har Arbeidstilsynet utviklet et bredt informasjonstilbud om forhold knyttet til utenlandsk arbeidskraft og sosial dumping, både på papir og nett. Det papirbaserte informasjonstilbudet finnes i form av brosjyrer og hefter som har hatt en bred distribusjon og på flere språk. Informasjonen er også tilgjengelig på tilsynets nettsider, i tillegg til annet relevant materiale. I 2007 ble det etablert en telefonisk svartjeneste på polsk, som ifølge Arbeidstilsynet umiddelbart fikk en svært stor pågang, både når det gjaldt henvendelser om lønns- og arbeidsvilkår og om regelverk utenfor Arbeidstilsynets myndighetsområde. Et annet sentralt element i tilsynets informasjonsarbeid er servicesentrene for utenlandske arbeidstakere, som beskrives nærmere nedenfor.

4.6 Ressurser og kompetanse

Samlet tildeling til Arbeidstilsynet har vært i vekst de senere årene, og da spesielt på grunn av en sterk satsing på og sosial dumping. I perioden 2007–2010 fikk Arbeidstilsynet til sammen 28,5 millioner kroner i ekstrabevilgninger. I de tre årene forut for dette – altså 2004–2006 – ble det gitt til sammen 11 millioner kroner i rammeøkning til bruk i arbeidet mot sosial dumping. I tillegg har det kommet engangsbeløp i revidert nasjonalbudsjett for 2007, og i februar 2009 i forbindelse med finanskrisa, til sammen 10 millioner kroner. I 2011 fikk Arbeidstilsynet 10 millioner ekstra i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Det er gitt noen overordnede føringer for bruk av midlene: I 2007 ble bevilgningen økt med 6 millioner kroner, som var øremerket virkemidler/sanksjoner som allmenngjøringsloven og utlendingsloven ga adgang til. I 2008 og 2009 ble bevilgningen økt med 10 millioner kroner per år til forsterket tilsynsinnsats, herunder tilsyn med påseplikten, meldeplikt for bemanningsforetak og styrket informasjonsarbeid. Departementet la i tildelingsbrevene vekt på at den økte tilsynsaktiviteten skulle være konsentrert om følgende bransjer: bygg, landbruk, industri (inklusive verft), renhold, hotell og restaurant og transport. I 2012 ble Arbeidstilsynet styrket med til sammen 15 millioner kroner, blant annet for å føre mer tilsyn med virksomheter som driver med utleie og innleie av arbeidskraft. Utover det som er nedfelt i handlingsplanene mot sosial dumping og de årlige tildelingsbrevene fra departementet, er det gitt få konkretiseringer av målsettingene for Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping. Det har derfor i stor grad vært opp til Arbeidstilsynet selv å utforme og sette i verk dette arbeidet.

I forbindelse med arbeidet mot sosial dumping må inspektørene ha oversikt over et omfattende regelverk. Dette er i tillegg bare ett av flere områder som etaten og inspektørene skal kunne beherske. I evalueringen av regjeringens tiltak mot sosial dumping kom det fram at man i stor grad har satsset på breddekompetanse, i betydningen av at alle skal kunne litt om alt. Innenfor innsatsområdet sosial dumping er imidlertid regelverket komplisert, og det skiller seg en god del fra regelverket på de øvrige innsatsområdene. Ideen om å etablere en spesialgruppe i Arbeidstilsynet (a la "Kripos") for å håndtere vanskelige saker har vært luftet internt, men dette har det ikke vært lett å få gjennomslag for. Sett fra tilsynet sin side er det en kompliserende faktor at bare utvalgte områder er allmenngjort, og at reglene og sanksjonsmidlene dermed varierer for ulike bransjer.

4.7 Samarbeid med andre aktører

I mange tilfeller vil en effektiv bekjempelse av sosial dumping være avhengig av samarbeid mellom ulike offentlige etater. Arbeidstilsynet kan ha behov for å tilkalle politiet eller anmelde saker, skatteetaten vil måtte følge opp eventuelle skatteunndragelser, utlendingsmyndighetene må sjekke eventuelt illegalt arbeid, brannvesenet vil være interessert i å forhindre brannfarlige boforhold og så videre.

Et svært konkret og synlig samarbeidsprosjekt i kjølvannet av EU-utvidelsene i 2004 og 2007 er etableringen av servicesentrene for arbeidsinnvandrere. Her samarbeider Arbeidstilsynet med skatteetaten, politiet og Utlendingsdirektoratet. Oslo var først ute, i oktober 2007, deretter ble det startet tilsvarende sentre i Stavanger og Kirkenes i 2009. Disse servicesentrene har blant annet bidratt til informasjonsutveksling mellom etatene, i tillegg til felles språkressurser. Servicesentrene betegnes som en ubetinget suksess av både Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet. De gir gode muligheter til å få ordnet saker raskt og effektivt, og har bidratt til et mye tettere samarbeid mellom de etatene som deltar. Og, ikke minst er en rask saksbehandling og raske svar på mange ulike spørsmål viktig for den enkelte arbeidsinnvandrer som oppsøker et slikt kontor. I 2011 var det over 113 000 henvendelser til servicesentrene, hvorav drøyt 2 400 var til Arbeidstilsynet. Spørsmålene til Arbeidstilsynet dreide seg særlig om kontrakt, lønn- og feriepenger og id-kort.⁹²

Uavhengig av servicesentrene har det vokst fram et lokalt og operativt samarbeid mellom Arbeidstilsynet og skatteetaten i mange regioner, som blant annet innebærer felles tilsyn. Samarbeidet mellom etatene

⁹² Servicesenter for utenlandske arbeidstakere, *Årsrapport 2011*.

vurderes som svært godt av representanter både fra Arbeidstilsynet og skatteetaten i de regionene hvor man har felles tilsynsaksjoner i bygg- og anleggsnæringen. Manglende smidighet og tilbakemeldinger på grunn av etatenes taushetsplikt er imidlertid et generelt problem. Mens Arbeidstilsynet raskt kan fatte vedtak om stans ute i virksomhetene, tar det for eksempel gjerne mellom ett og to år før skatteetaten har ferdigbehandlet saker om momsunndragelse.

Andre samarbeidspartnere for Arbeidstilsynet er Økokrim (kontakt i enkeltsaker), Petroleumstilsynet (erfaringsutveksling på etatsnivå) og brannetaten og plan og bygningsetaten (lokal kontakt i forbindelse med innkvartering). Lokalt har det også vært noe samarbeid med Mattilsynet, spesielt i forbindelse med tilsyn i hotell- og restaurantbransjen. Politiet står i en særstilling, og betydningen av politiets innsats på området sosial dumping har blitt vektlagt av myndighetene. Selv om Arbeidstilsynet som nevnt har blitt mindre avhengig av politiet når det gjelder håndheving av allmenngjøringsloven og arbeidstillatelse etter utlendingsloven, er man avhengig av politiet når det forekommer grove brudd på regelverket. Gjennomgangsmelodien er at det er vanskelig å nå fram til politiet og at politiet ikke har ressurser til tilstrekkelig prioritering av denne typen saker.

Samarbeid mellom Arbeidstilsynet og arbeidslivets parter skjer på ulike nivåer. I tilsynsprosjektene er det nedfelt mål for slikt samarbeid, og det gjennomføres oppsummeringsmøter med de aktuelle organisasjonene etter tilsynsukene. Det legges også vekt på et nært samarbeid med de regionale verneombudene. Ordningen med regionale verneombud i bygg og anlegg ble opprettet av staten i 1981 og er et trepartssamarbeid mellom Arbeidstilsynet, arbeidsgiverorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene i byggenæringen. En lignende ordning er vedtatt og er under etablering for hotell, restaurant og renhold.⁹³

4.8 Resultater

Evalueringen av Arbeidstilsynets innsats i perioden 2006–10 viste at målene for antall tilsyn var overoppfyllt; det var for eksempel gjennomført mer enn 6 000 tilsyn på sosial dumping i bygg og industri, noe som var langt over målsettingen. Antallet tilsyn på sosial dumping har altså blitt trappet kraftig opp, og satsingen har blitt gjennomført med betydelig entusiasme innad i tilsynet. De nye utfordringene har på et vis ført til at tilsynets mer tradisjonelle rolle har blitt løftet fram, nemlig å beskytte utsatte arbeidstakere og kontrollere og bidra til at kritiske situasjoner

⁹³ Se FOR 1997-09-19 nr 1018: Forskrift om regionale verneombud for bygge- og anleggsvirksomhet og FOR 2010-11-16 nr 1452: Forskrift om regionale verneombud for visse bransjer.

avverges. Innsatsen har særlig vært rettet mot byggebransjen og deler av industrien, men fra 2010 er også andre bransjer omfattet av et nytt nasjonalt prosjekt mot sosial dumping. Selv om dette nybrottsarbeidet har gitt umiddelbare resultater og skapt stor oppmerksomhet, avdekket evalueringen også en viss frustrasjon. Det er komplisert og tidkrevende for de ansatte i Arbeidstilsynet å balansere mellom oppgavene i linjeorganisasjonen og det prosjektbaserte arbeidet mot sosial dumping. Det så ut til at kvantitet i noen tilfeller går på bekostning av kvalitet – og da særlig med hensyn til oppfølging av forhold som blir avdekket under tilsynene. Sakene er ofte kompliserte og med forgreininger til utlandet, og det kan skorte på ressursene som blir avsatt både til kompetansebygging og til oppfølging av saker som ofte vil kreve et politimessig og rettslig etterspill for å bli løst. Arbeidstilsynets egne virkemidler ser ut å fungere etter hensikten, men mange pekte på behov for å kunne stille oppdragsgiver til ansvar i større grad, for eksempel ved at tilsynet får anledning til å skrive ut bøter på stedet. Når det gjelder samarbeidet med andre etater, er dette ikke systematisk gjennomført. Mens samarbeidet med Skatteetaten jevnt over er trappet opp de senere årene, var samarbeidet med NAV og politiet svært varierende. Politiet har i liten grad prioritert saker knyttet til sosial dumping, og saker som har forgreininger til utlandet, er så vanskelige å forfølge at de ofte blir henlagt.

Regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping har inkludert både reguleringsmessige tiltak, kontrolltiltak og informasjonstiltak. I evalueringen av tiltakene ble det poengtert at de utgjør ulike deler av en tiltakskjede. Nye lover og forskrifter har liten virkning dersom de ikke håndheves, og kan være vanskelig tilgjengelige for målgruppene hvis de ikke følges av informasjonstiltak. I så måte utgjør tiltakene i handlingsplanene i utgangspunktet en godt integrert tiltakskjede. Støtet er blitt satt inn på flere fronter, med et bredt knippe tiltak både når det gjelder reguleringer, tilsyn og informasjon.

Den forsterkede innsatsen fra Arbeidstilsynet har vært en helt sentral del av handlingsplanene og har blitt gjennomført med mange positive resultater – selv om det utvilsomt er betydelige utfordringer i det videre arbeidet. Uten satsingen på økt tilsyn og kontroll ville antakelig en del av de reguleringsmessige tiltakene i langt større grad framstått som symbolpolitikk. Når det gjelder de ulike reguleringene i handlingsplanene – id-kort, innføring av påseplikt med mer, solidaransvar, endringer av inn- og utleieregelverket og bemanningsforetaksregisteret – sprikte evalueringens resultatene. Eksempelvis så ordningen med id-kort i bygge- og anleggsnæringen ut til å fungere godt, mens melde- og registreringsplikten for bemanningsforetak hadde hatt liten og muligens en negativ effekt. Når det gjaldt informasjon, framstod særlig etableringen av servicesentrene for utenlandske arbeidstakere som en suksess. Evalueringens overordnede konklusjon var at tiltakene mot sosial dumping – inkludert Arbeidstilsynets innsats – har hatt en positiv virkning, og at det er overveiende sannsynlig at problemene med sosial dumping i Norge ville vært

større uten de iverksatte tiltakene. Dette gjelder imidlertid primært innen de allmenngjorte områdene – hvor både reguleringer og kontrolltiltak er kraftig skjerpet – men i mindre grad i bransjer som også har betydelig arbeidsinnvandring og tjenestemobilitet, men som ikke er dekket av allmenngjøringsforskrifter.

5. Sverige

Kerstin Ahlberg

5.1 Inledning

Den svenska motsvarigheten till det norska Arbejdstilsynet, det danska Arbejdstilsynet och den finska Arbetarskyddsförvaltningen heter Arbetsmiljöverket. En redogörelse för myndighetens roll i arbetet mot social dumpning blir delvis en berättelse om hur det *inte* är.

För det första finns det ingen officiell, övergripande strategi mot social dumpning i Sverige. Det är ett begrepp som knappt används i officiella sammanhang idag. Det är nu inte bara en fråga om vad man kallar saker. Ingen svensk regering, oavsett politisk färg, tycks ha sett ett behov av att ta ett helhetsgrepp för att göra något åt olika negativa sociala konsekvenser av underbudskonkurrens i samband med t.ex. fri rörlighet för tjänster eller offentlig upphandling.

För det andra har Arbetsmiljöverket inte ett lika brett uppdrag som sina motsvarigheter i grannländerna. Det betyder givetvis inte att verket inte har en roll i arbetet mot eventuell social dumpning, men den är begränsad till att upprätthålla lagstiftningen om hälsa och säkerhet i arbetet, dvs. arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen, och att vara förbindelsekontor enligt utstationeringsdirektivet, vilket är ett rent informationsuppdrag.

Att Arbetsmiljöverkets uppdrag är så begränsat hänger ihop med den starka traditionen av självreglering på arbetsmarknaden i Sverige. Den i sin tur vilar på en exceptionellt hög organisationsgrad på båda sidor⁹⁴ som ger kollektivavtalen en mycket hög täckningsgrad utan att det finns något system för allmängiltigförklaring.⁹⁵ Sedan 1970-talet finns det visserligen en hel del arbetsrättsliga lagar, men kollektivavtalen spelar fortfarande en avgörande roll. Dels tillåter dessa lagar i stor utsträckning att parterna sluter kollektivavtal om avvikande regler, en möjlighet som de ofta utnyttjar, dels är kollektivavtal fortfarande det enda instrumentet (utöver enskilda anställningsavtal) som används för att reglera löner.

⁹⁴ På arbetstagarsidan fortfarande 71 % trots en minskning på senare år, på arbetsgivarsidan 87 %, mätt som andelen arbetstagare hos organiserade arbetsgivare. Medlingsinstitutets årsrapport för 2011 sid. 33–34.

⁹⁵ Ca 91 % 2011. Medlingsinstitutets årsrapport för 2011, sid 35.

Det finns alltså ingen lagstadgad minimilön. Med undantag för enstaka avvikande röster är parterna på arbetsmarknaden eniga om att lönerna är en fråga för parterna själva som staten inte ska lägga sig i. I linje med den här traditionen har det närmast varit givet att det också är arbetsgivare och arbetstagare själva som, genom sina organisationer, ska se till att såväl lagar som avtal som reglerar arbets- och anställningsvillkor efterlevs. Det väckte t.ex. stort motstånd hos parterna när det för första gången kom på tal att en statlig ombudsman skulle övervaka en arbetsrättslig lag, nämligen jämställdhetslagen.⁹⁶

5.2 Debatten

Så länge tjänstemarknaden var i huvudsak nationell var social dumpning en icke-fråga i Sverige. Något utrymme för inhemsk låglönekonkurrens fanns knappt med den höga täckningsgrad som kollektivavtalen hade. Den svenska debatten om social dumpning har framför allt handlat om konkurrens från utländska företag som bara tillfälligt bedriver arbete i landet.

Sålunda uppstod en livlig debatt kring 1990 i samband med att regeringen började vidta åtgärder "för att närma sig" EG, som det så försiktigt uttrycktes. Den intensifierades inför folkomröstningen om EU-medlemskapet 1994, och farhågorna att detta skulle kunna leda till en nedåtgående spiral för löner och andra anställningsvillkor var en av de faktorer som såg ut att bli avgörande för utfallet av folkomröstningen. Två regeringar av olika politisk färg gjorde allt som stod i deras makt för att övertyga medborgarna om att EU-rätten inte skulle hindra Sverige från att vidta de åtgärder som behövdes för att motarbeta social dumpning.⁹⁷

Frågan aktualiserades på nytt några år senare när Sverige skulle genomföra utstationeringsdirektivet (96/71). Såväl i utredningsbetänkandet Utstationering av arbetstagare⁹⁸ som i propositionen⁹⁹ var "social dumpning" (här användes begreppet faktiskt) liktydigt med konkurrens på icke kollektivavtalsenliga villkor, dvs. framför allt långlönekonkurrens. Slutsatsen blev därför att skyddet mot social dumpning skulle upprätthållas av arbetsmarknadens parter som, liksom dittills, skulle se till att utländska företag tecknade svenska kollektivavtal. Arbetsgivarna och de fackliga organisationerna var övertygade om att de skulle kunna klara av uppgiften och de var fullkomligt eniga om att staten även fortsättningsvis skulle hålla sig borta

⁹⁶ Detta kräver kanske en förklaring: Att staten ska utöva tillsyn över arbetsmiljölagen har aldrig ifrågasatts. Svenska jurister räknar av någon anledning inte denna till arbetsrätten.

⁹⁷ En utförlig redogörelse för debatten finns i K. Ahlberg: *The age of innocence – and beyond*, Formula Working Paper No. 21 (2010).

⁹⁸ SOU 1998:52.

⁹⁹ 1998/99:90.

från lönebildningen. Det var inte ens tal om att införa någon form av allmängiltigförklaring eller lagstadgad minimilön.

Om det föresvävade någon att utländska företag kunde komma att konkurrera med lägre standard också när det gällde skyddet för arbetstagarnas hälsa och säkerhet så framgår det i varje fall inte av vare sig utredningsbetänkandet eller propositionen. Arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen skulle givetvis gälla även för dessa företag, men man tycks inte ha förutsett några särskilda problem med efterlevnaden.

Den enda uppgift som Arbetarskyddsstyrelsen (nu Arbetsmiljöverket) fick i förhållande till utländska arbetsgivare och arbetstagare var att fungera som förbindelsekontor enligt utstationeringsdirektivet, med uppgift att informera om gällande arbets- och anställningsvillkor. För information om innehållet i olika kollektivavtal skulle myndigheten dock enbart hänvisa vidare till arbetsmarknadens parter.

Sedan direktivet hade implementerats och till dess att EU-domstolens dom i Laval-målet kom 2007 förekom egentligen ingen debatt om social dumpning. Allt fungerade i stort sett som det var tänkt, de utländska företagen tecknade kollektivavtal med svenska fackliga organisationer, i sällsynta fall efter hot om stridsåtgärder, och dessa bevakade så gott de kunde att avtalen efterlevdes.

I samband med EUs utvidgning 2004 gav regeringen Arbetsmiljöverket i uppdrag att analysera vad denna innebar för tillsynen över arbetsmiljön. Verket konstaterade att utländska företag ofta fanns i särskilt riskutsatta branscher som bygg- och anläggningsarbete, att säkerhetsmedvetandet var mindre utvecklat i dessa företag och det fanns praktiska problem med att utöva tillsyn på grund av att arbetena ofta var kortvariga samtidigt som företagen saknade förankring i Sverige.¹⁰⁰ Med anledning av rapporten uppdrog regeringen åt en särskild utredare att överväga om det behövdes några ändringar i arbetsmiljölagen för att effektivisera tillsynen över företag som inte har sitt säte i Sverige, och om det möjligen också borde införas ett arbetsmiljöansvar för den som beställer en tjänst. Utredningen kom dock fram till att inget av detta behövdes.¹⁰¹

Men så kom Laval-domen och ryckte undan en av grundförutsättningarna för att den lösning som den svenska lagstiftaren hade valt skulle fungera. Det var inte längre möjligt att vidta stridsåtgärder för att tvinga utländska företag att tillämpa vanliga svenska kollektivavtal i deras helhet.

Det blev också så som reglerna utformades när den svenska utstationeringslagen reviderades för att anpassas till domen. Lagen innehåller fortfarande ingen regel om vilken lön utstationerande företag är skyldiga att betala och den underförstådda utgångspunkten är fortfarande de ska ge sina arbetstagare löner och anställningsvillkor enligt

¹⁰⁰ Arbetsmiljöverkets beteckning J 2004/31712, den 30 november 2004.

¹⁰¹ Bättre arbetsmiljöregler II Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. SOU 2007:43.

svenska kollektivavtal – men om de inte frivilligt går med på att teckna kollektivavtal med en svensk facklig organisation är de bara skyldiga att tillämpa avtalens minimivillkor när det gäller lön och vissa andra frågor. Det framgår indirekt av den nya lagregel som begränsar rätten att vidta fackliga stridsåtgärder mot utstationerande företag. För att en stridsåtgärd som syftar till att få arbetsgivaren att teckna ett svenskt kollektivavtal ska vara lovlig, måste tre förutsättningar vara uppfyllda. De villkor som krävs ska motsvara villkoren i ett centralt (dvs. rikstäckande) kollektivavtal, de får bara avse minimilön eller andra minimivillkor på de områden som anges i utstationeringslagen och de måste vara förmånligare för arbetstagarna än dessa. Men det finns ytterligare en begränsning. Inte ens ett sådant kollektivavtal får den fackliga organisationen driva igenom med hjälp av stridsåtgärder om det utstationerande företaget på något sätt "visar" att det redan tillämpar villkor som i allt väsentlig är minst lika förmånliga. Arbetsgivaren kan med andra ord inte tvingas att gå in i en avtalsrelation med den svenska fackliga organisationen över huvud taget. Problemet är att den då inte har några rättsliga möjligheter att kontrollera att arbetstagarna får de löner och andra anställningsvillkor de ska ha, om dessa inte är medlemmar i organisationen. I realiteten blir dessa alltså helt utlämnade åt sig själva. Några nya former av kontroll eller något utökat ansvar för exempelvis Arbetsmiljöverket har nämligen inte införts för att kompensera för att arbetsmarknadsparternas övervakningsmöjligheter har försvagats.

Denna s.k. *lex Laval* är mycket omstridd. Kritikerna menar att regeringspartierna har övertolkat *Laval*-domen och gått längre än nödvändigt av rädsla för att bryta mot reglerna om fri rörlighet för tjänster.¹⁰² Debatten om social dumpning har följaktligen tagit fart på nytt. Sommaren 2010 publicerade LO en skrift som byggde på en studie av tre stora infrastrukturprojekt.¹⁰³ Där konstaterades bl.a. att de utländska arbetarna i realiteten hade betydligt lägre löner än motsvarande svenska arbetare, trots att de flesta entreprenörerna i de här projekten faktiskt var bundna av vanliga svenska kollektivavtal. Samtidigt var det ofta mycket svårt att ta reda på vilken den verkliga lönen hos de utländska leverantörerna var. Rapporten gav också exempel på juridiska konstruktioner som visade på en stor uppfinningsriktighet hos företagen med syfte att undgå beskattning i Sverige och för att betala sociala avgifter i länder där de är som lägst, oberoende av vilket land arbetstagarna själva kom ifrån.

¹⁰² För en utförlig redogörelse för lagändringarna och debatten kring dessa, se K. Ahlberg: *The age of innocence – and beyond*.

¹⁰³ Claes-Mikael Jonsson m.fl. *När arbetskraftskostnaderna pressar priset – en genomlysning av offentliga investeringar i infrastruktur*.

Rapporten slutar med en rad förslag. Förutom att lex Laval måste ändras kräver LO bl.a. att Sverige ska införa lagregler om att utländska företag måste registrera de arbets- och anställningsvillkor som deras anställda har, och att de måste tillhandahålla lönelistor, arbetstidslistor och andra handlingar som är nödvändiga för att man ska kunna kontrollera vilka villkor som faktiskt tillämpas. LO kräver också att varje utländskt företag ska vara skyldigt att utse en företrädare i landet som är behörig att förhandla och sluta avtal för arbetsgivarens räkning. Till skillnad från Norge, Danmark och Finland ställer Sverige nämligen inga som helst administrativa krav på utstationerade företag. Det är fullt lagligt att utstationera arbetstagare i upp till 183 dagar under en tolv månadersperiod utan företaget har kontakt med en enda svensk myndighet. Först om någon av arbetstagarna är i landet längre än så måste arbetsgivaren anmäla detta till Skatteverket.

Många av LO:s krav, bl.a. kravet på en förhandlingsbehörig representant, stöds också av de två andra stora fackliga centralorganisationerna, TCO och Saco, och av oppositionspartierna i Riksdagen. Några av kraven har också vunnit regeringens gehör. I juni 2011 lade Arbetsmarknadsdepartementet fram en promemoria med förslag om att utländska arbetsgivare som utstationerar arbetstagare till Sverige ska vara skyldiga att göra en anmälan till Arbetsmiljöverket och utse en kontaktperson i landet.¹⁰⁴ Departementet konstaterar att det finns en lucka i lagen. För att den ska fungera i praktiken och för att Sverige ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt utstationeringsdirektivet är det nödvändigt att de fackliga organisationerna och myndigheterna får kännedom om när en arbetsgivare utstationerar arbetstagare i landet. De måste även ha en reell möjlighet att kontakta arbetsgivaren. Bland myndigheterna gäller det främst Arbetsmiljöverket men även Skatteverket och Polisen.

Kontaktpersonen ska vara behörig att ta emot delgivningar (*forkyndelser/forkynnelser*) för arbetsgivarens räkning så att de fackliga organisationerna ska kunna få fram en begäran om förhandlingar till arbetsgivaren eller så att Arbetsmiljöverket ska kunna delge förbud mot att fortsätta farliga arbeten. Kontaktpersonen ska också kunna tillhandahålla sådana handlingar som visar att kraven i utstationeringslagen är uppfyllda. När det behövs ska kontaktpersonen kunna ta kontakt med någon som är behörig att företräda arbetsgivaren vid förhandlingar. Han eller hon behöver dock inte själv ha sådan behörighet. Att kräva att arbetsgivaren har en behörig representant på plats, vilket alltså de fackliga organisationerna och oppositionen vill, skulle enligt promemorian sannolikt gå utöver vad EU-rätten tillåter. Som departementet ser det är det inte heller nödvändigt för att utstationeringslagen ska fungera; man kan nå samma resultat med

¹⁰⁴ Ds 2011:22 Anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställningsskyddslagen.

en anmälningsskyldighet kombinerad med ett krav på kontaktperson. När kontaktpersonen har fått en förhandlingsframställan ligger det i arbetsgivarens eget intresse att skicka en förhandlingsbehörig representant eller ge kontaktpersonen fullmakt att förhandla, för att hindra att facket vidtar stridsåtgärder, resonerar departementet.

Promemorian har remissbehandlats och de fackliga organisationerna har i sina yttranden stått fast vid att det behövs en förhandlingsbehörig representant om ett system som helt bygger på civilrättsliga kollektivavtal, som det svenska, ska fungera. Det återstår att se om regeringen tar intryck av kritiken, någon proposition har ännu inte lagts fram.¹⁰⁵

Det är emellertid inte enbart tillsynen över de utstationerade arbetstagarnas rättigheter som är problematisk. De senaste tre–fyra åren har medierna också beskrivit fall där arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU/EES har exploaterats. Flera år i rad har t.ex. bärplockare från Thailand, Vietnam och Kina lockats till Sverige med falska förespeglingar ömsom från agenter i sina hemländer, ömsom av svenska företagare.¹⁰⁶ Man har också lyft fram exempel på hur svenska arbetsgivare tycks missbruka de mycket liberala regler för beviljande av arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare som infördes 2008. Tidigare kunde arbetstillstånd ges endast om arbetsmarknadsmyndigheterna bedömde att det fanns ett underskott av arbetskraft med motsvarande kompetens på den svenska arbetsmarknaden, och de fackliga organisationernas uppfattning spelade stor roll för denna bedömning. Efter lagändringen är det arbetsgivarna själva som bedömer om det finns ett sådant behov. Det enda villkoret för att Migrationsverket ska bevilja arbetstillstånd är att arbetstagaren har ett erbjudande om anställning (dvs. inte ett bindande anställningsavtal) från en svensk arbetsgivare och att anställningsvillkoren motsvarar vad som gäller enligt svenska kollektivavtal eller vad som är brukligt i arbetet eller branschen. De fackliga organisationerna får yttra sig över anställningsvillkoren, men de har ingen vetorätt. Syftet med reformen var att underlätta rekryteringen till yrken där det råder brist på inhemskt arbetskraft – om det redan finns arbetstagare med rätt kompetens i landet kommer arbetsgivarna att ge företräde åt dem, antog lagstiftaren. Men så har det inte blivit, konstaterar OECD som utvärderade de nya reglerna under 2011.¹⁰⁷ Hälften av arbetstillstånden hittills – och de flesta längre tillstånd – har gällt lågkvalificerade yrken där det inte råder någon arbetskraftbrist. Det strider visserligen inte mot lagen

¹⁰⁵ I december 2012, efter att faktaisamlingen till denna rapport hade avslutats, lade regeringen fram en lagrådsremiss, dvs. ett utkast till proposition, vars innehåll motsvarade förslagen i promemorian. Den stod alltså fast vid att det inte behövs någon förhandlingsbehörig representant.

¹⁰⁶ Petra Herzfeld Olsson, Christer Thörnqvist och Charles Woolfson: *Forced Labour in Sweden? The Case of Migrant Berry Pickers*, A Report to the Council of Baltic Sea States Task Force on Trafficking in Human Beings: Forced Labour Exploitation and Counter Trafficking in the Baltic Sea Region, 2011.

¹⁰⁷ Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264000000-en>

men borde vara en källa till oro enligt OECD, som rekommenderar att Sverige förbättrar kontrollen över att arbetstagaren verkligen får de anställningsvillkor som utlovats, och bevakar hur många ansökningar som gäller om arbetsplatser där kollektivavtal eller facklig organisering saknas. Dagens regler sätter gränser för vilka kontroller Migrationsverket kan göra efter att arbetstillståndet har beviljats. Det har t.ex. inte rätt att granska anställningsavtalen. För att i görligaste mån förhindra att arbetstagare utnyttjas, exempelvis genom skenanställningar, har verket i stället skärpt beviskraven för att bevilja arbetstillstånd i vissa branscher, bl.a. städ-, hotell- och restaurang-, bygg- och jordbruksbranschen.¹⁰⁸

Trots att det alltså blivit allt svårare att säkerställa löner och andra anställningsvillkor för vissa grupper av arbetstagare förefaller det dock fortfarande råda närapå fullständig enighet om att man inte ska frångå systemet med självreglering genom civilrättsliga kollektivavtal och privat kontroll genom arbetsmarknadens parter. De enstaka röster som har höjts för att Sverige ska införa någon form av allmängiltigförklarade kollektivavtal eller lagstadgad minimilön ropar i öknen.

5.3 Arbetsmiljöverkets organisation och mandat

År 2001 slogs dittillsvarande Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen samman till en enda myndighet under namnet Arbetsmiljöverket, som både antar generella bindande föreskrifter enligt bemyndiganden i arbetsmiljölagen och utövar tillsyn på landets arbetsplatser utom fartygsarbete, där Transportstyrelsen har tillsyn. Metoder och strategier för tillsynen beslutas centralt, den faktiska tillsynen genomförs sedan av inspektörer vid tio geografiska distrikt.

Som för alla statliga myndigheter regleras Arbetsmiljöverkets generella uppgifter i en instruktion som gäller tills vidare.¹⁰⁹ Varje år får myndigheten sedan ett så kallat regleringsbrev som talar om vilka mål och resultat den förväntas uppfylla under året och hur mycket regeringen anslår för detta. Både i regleringsbrevet och under löpande budgetår kan regeringen ge Arbetsmiljöverket särskilda uppdrag (eventuellt med en extra påse pengar), t.ex. att bedriva ett pilotprojekt för att utveckla och prova en ny tillsynsmetod, att ta fram en kunskapsöversikt inom ett visst område eller, som just nu, att bygga upp ett register där utländska företag ska kunna fullgöra en kommande skyldighet att anmäla när de utstationerar arbetstagare till Sverige.

¹⁰⁸ Förstudie om det fortsatta arbetet med utländska företag och arbetstagare, Rapport 2012:5 Bilaga 3, Arbetsmiljöverket Stockholm.

¹⁰⁹ Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

Men Arbetsmiljöverkets mandat är, som redan har framgått, begränsat. Tillsynen över att kollektivavtalen efterlevs är uteslutande en sak för arbetsmarknadens parter, inklusive övervakningen av att utstationerade arbetstagare och arbetskraftsinvandrare åtminstone får kollektivavtalens minimivillkor även om deras arbetsgivare inte har skrivit något avtal med den fackliga organisationen. Att de får semester, föräldradag och andra rättigheter enligt den arbetsrättsliga lagstiftningen är i första hand en sak för arbetstagarna själva, och/eller deras fackliga organisation om de har någon. Om de anser sig särbehandlade på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder kan de också få hjälp av Diskrimineringsombudsmannen.

5.4 Verktyg och sanktionsmedel

Det som återstår för Arbetsmiljöverket är alltså att övervaka att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen efterlevs.

Arbetsmiljölagstiftningen

Arbetsmiljölagen (SFS 1977:116) är en s.k. ramlag som i ganska allmänna ordalag beskriver vilka krav arbetsmiljön ska uppfylla och vilka skyldigheter olika aktörer har. I första hand ligger ansvaret på arbetstagarnas egen arbetsgivare, men även andra subjekt, t.ex. egenföretagare och de som hyr in arbetskraft, har ett ansvar i vissa situationer.¹¹⁰ Lagreglerna konkretiseras sedan i Arbetsmiljöförordningen (SFS 1977:1166) och i föreskrifter som Arbetsmiljöverket utfärdar i sin författningssamling AFS.

En del av dessa regler är direkt straffsanktionerade, framför allt olika förbud som klart uttrycks direkt i lagen/förordningen/AFS och regler om provning och besiktning av olika anordningar. Den som bryter mot sådana regler kan alltså direkt anmälas till åtal och dömas till böter eller fängelse (om man kan peka ut en bestämd fysisk person som ansvarig för brottet) eller företagsbot (som utkrävs av företaget som sådant). En annan typ av direkt sanktion är så kallad sanktionsavgift, dvs. en standardiserad straffavgift som utkrävs av företaget som sådant eller en person som företräder detta.

Men de direkt sanktionerade reglerna hör till undantagen. Det normala när en arbetsgivare inte frivilligt rättar till brister som Arbetsmiljöverkets inspektörer har konstaterat är att myndigheten utfärdar ett så kallat föreläggande, ett beslut där arbetsgivaren åläggs att vidta preciserade åtgärder inom en viss tid. Om det är en akut farlig situation kan

¹¹⁰ I fortsättningen skriver jag för enkelhetens skull enbart "arbetsgivare" om jag inte syftar särskilt på någon annan kategori.

Arbetsmiljöverket utfärda ett direkt förbud mot fortsatt arbete så länge inte den akuta faran har avhjälpes.

Både förelägganden och förbud kan överklagas till förvaltningsdomstol som då prövar om de är lagligen grundade. Det är inte vanligt att överklagandena bifalls, men det har t.ex. hänt att ett föreläggande är riktat mot fel juridisk person, eller att domstolen anser att någon punkt varit för oprecis. På grund av den tid som själva domstolsförfarandet tar händer också att den ger arbetsgivaren något mer tid på sig än enligt det ursprungliga föreläggandet. Samtidigt har Arbetsmiljöverket möjlighet att besluta att föreläggandet eller förbudet ska gälla omedelbart för att inte arbetsgivaren ska kunna förhålla verkställigheten när det är uppenbart att ett överklagande inte kommer att bifallas. Det betyder inte att beslutet vinner laga kraft, det kan fortfarande överklagas, bara att arbetsgivaren måste följa beslutet i väntan på att ärendet blir slutligt avgjort.

Även den som bryter mot ett föreläggande eller förbud kan dömas till straff, dvs. böter, fängelse eller företagsböter. Men erfarenheten visar att de här sanktionsmedlen inte är särskilt effektiva som drivkrafter för att få arbetsgivare och andra att arbeta förebyggande.¹¹¹ På senare år har Arbetsmiljöverket därför allt oftare valt att förena förelägganden och förbud med vite. Vite är inte ett straff i juridisk mening utan ett administrativt tvångsmedel och fungerar så att verket redan i beslutet sätter ut en bestämd summa som arbetsgivaren tvingas betala om åtgärderna inte vidtas. Summan ska vara avskräckande hög och viten på drygt en miljon kr har förekommit. När den utsatta tiden har passerats utan att arbetsgivaren har gjort vad som krävs ansöker Arbetsmiljöverket om att förvaltningsrätten ska döma ut vitet. Domstolen prövar då inte sakinnehållet i föreläggandet eller förbudet, utan enbart om de formella förutsättningarna för att döma ut vite är uppfyllda, och möjligtvis om det finns skäl att jämka vitet, dvs att sätta ned det. Utgångspunkten är dock att det belopp som Arbetsmiljöverket har kommit fram till ska dömas ut. Det kan bara jämkas om det finns särskilda skäl, t.ex. att arbetsgivaren har gjort det mesta av det som stod i beslutet eller om det bara har varit en liten försening.

Med arbetsmiljölagens direkt sanktionerade regler och med förelägganden och förbud ska alltså arbetsgivarna fås att arbeta förebyggande. När detta förebyggande arbete misslyckas så att arbetstagare skadas eller till och med dödas blir allmänna straffrätten, Brottsbalken, tillämplig. Om en arbetstagare har skadats eller dödats i arbetet och det beror på att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet har åsidosatt sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagen ska han eller hon dömas för arbetsmiljöbrott till böter eller fängelse. Sak samma gäller om någon

¹¹¹ Se t.ex. utredningsbetänkandet En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner, SOU 2011:57.

av grov oaktsamhet har orsakat ett allvarligt tillbud som har inneburit en akut risk för bestämda personer, t.ex. om en byggnadsställning har varit så dåligt förankrad att den rasat, men turligt nog just när ingen arbetade i fallriktningen.

Som redan har nämnts är dock straff inte det mest effektiva påtryckningsmedlet i det förebyggande arbetet. Därför föreslog den så kallade Arbetsmiljösanktionsutredningen sommaren 2011 att böter ska användas ännu mer sällan än nu (fängelse för brott mot arbetsmiljölagen förekommer inte i realiteten även om det finns i straffskalan), medan sanktionsavgifter och förbud och förelägganden med hot om vite ska användas i större utsträckning.¹¹² Av någon anledning har utredningen inte över huvud taget reflekterat över hur detta skulle fungera i förhållande till utländska företag. Utstationeringsdirektivet kräver ju att utstationerade arbetstagare garanteras det skydd som arbetsmiljölagstiftningen ger och att Sverige vidtar lämpliga åtgärder om reglerna inte följs, men det direktivet nämns inte ens i utredningens uppräknade EU-direktiv som svensk rätt måste ta hänsyn till. Det är problematiskt eftersom Arbetsmiljöverket i sin inspektionsverksamhet har gjort erfarenheten att de EU-instrument som finns inte gör det möjligt att driva in just sanktionsavgifter i utlandet om företaget sätter sig på tvären.¹¹³ Inte heller viten omfattas. Det går bara med böter/företagsböter, som alltså skulle användas ännu mer sällan än nu.

Arbetstidslagstiftningen

Arbetsmiljöverket ska också se till att arbetstidslagstiftningen efterlevs. Det är dock möjligt att sluta kollektivavtal med regler som helt eller delvis ersätter reglerna i arbetstidslagen. Om arbetsgivaren är bunden av ett sådant kollektivavtal bortfaller myndighetstillsynen i motsvarande mån; att kollektivavtalsregler efterlevs är även i detta sammanhang avtalsparternas ensak. Större delen av den svenska arbetsmarknaden täcks av sådana kollektivavtal. Utländska företag som tillfälligt bedriver verksamhet i Sverige torde däremot inte vara bundna av kollektivavtal om arbetstider i samma utsträckning.

¹¹² A.a.

¹¹³ Lag (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen. Direktiv 2010/24/EU om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder omfattar såvitt jag förstår inte heller sådana avgifter.

5.5 Uppdraget som förbindelsekontor

Enligt de nya regler som infördes när utstationeringslagen skulle anpassas till EU-domstolens slutsatser i Laval-målet ska Arbetsmiljöverket i sin egenskap av förbindelsekontor ha en mindre passiv roll än tidigare, framför allt genom att aktivt bistå tjänsteutövare och utstationerade arbetstagare med information. Någon avgörande förändring i verkets roll är det dock inte fråga om. Tidigare skulle förbindelsekontoret rätt och slätt hänvisa till arbetsmarknadens parter när det gällde information om vilka kollektivavtal som kunde bli tillämpliga. Det nya är att de fackliga organisationerna numer ska lämna in sådana kollektivavtalsvillkor som de kan komma att kräva med stöd av stridsåtgärder till Arbetsmiljöverket, som ska göra dem tillgängliga för arbetsgivare och arbetstagare som undrar vad som gäller i Sverige. Men det är inte avsikten att verket ska inta rollen som företrädare eller ombud för frågeställarna. Det har t.ex. inte till uppgift att tolka bestämmelserna i ett kollektivavtal och upplysa om hur de ska tillämpas ifall detta är osäkert. Det ska parterna själva göra.¹¹⁴

Det finns dock inget som tvingar de fackliga organisationerna att lämna in sina minimivillkor till Arbetsmiljöverket. Det finns ingen sanktion om de inte gör det, och det påverkar inte heller bedömningen av om en eventuell stridsåtgärd är lovlig eller ej. Men det bör ju ligga i deras eget intresse att se till att det svenska systemet med kollektivavtal i förhållande till utländska tjänsteutövare blir transparent och förutsebart för utländska företag, skrev regeringen i propositionen.¹¹⁵ Det är uppenbart att inte alla fackliga organisationer håller med om det. När detta skrivs två år efter att lagändringen trädde i kraft har bara två förbund, IF Metall och Kommunalarbetsareförbundet, lämnat in mallar för "utstationeringsavtal" till Arbetsmiljöverket. Ett skäl kan vara att många förbund helt enkelt har svårt att avgöra vad som kan räknas som minimilöner (*minimum rates of pay*) i utstationeringsdirektivets mening – vissa avtal innehåller över huvud taget inga sådana siffror – men det tycks ibland också ligga taktiska skäl bakom. Byggnadsarbetareförbundet t.ex. har medvetet valt att avstå. Förbundet räknar med att de flesta utländska företag även i fortsättningen ska skriva på det vanliga kollektivavtalet i dess helhet utan hot om stridsåtgärder, och vill helt enkelt inte "förstöra marknaden" genom att ge spridning åt minimivillkoren. Dem tänker förbundet inte ta fram ur bakfickan förrän (om?) det blir aktuellt att vidta stridsåtgärder.¹¹⁶ Ett annat förbund, SEKO, har tvärtom lämnat in det fullständiga kollektivavtalet med Energiföretagens Arbetsgivareförening till Arbetsmiljöverket, vilket

¹¹⁴ SOU 2011:57 s. 46 ff.

¹¹⁵ A.a. s. 48.

¹¹⁶ Intervju med avtalssekreterare Torbjörn Jonsson, Byggnadsarbetareförbundet.

möjlig är ett uttryck för samma strategi. I en färsk utredning konstaterar myndigheten att detta gör det omöjligt för den att upprätthålla regelverket, skapa transparens och agera korrekt som förbindelsekontor och att den inte kan lösa problemet själv.¹¹⁷

I samband med att *lex Laval* trädde i kraft fick Arbetsmiljöverket ett större anslag än tidigare för att förbättra sin funktion som förbindelsekontor. En stor del av resurserna har ägnats åt att översätta information till andra språk. Idag finns information på 18 främmande språk på verkets webbplats. En särskild informationskampanj på sex språk riktar sig till utländska byggnadsarbetare och deras arbetsgivare (www.safeatwork.se). Som redan har nämnts, förbereder regeringen också en proposition om anmälningsskyldighet, register och kontaktperson för företag som utstationerar arbetstagare till Sverige. Tanken är att Arbetsmiljöverket ska förvalta registret och utöva tillsyn över att anmälningsskyldigheten uppfylls, och har fått särskilda medel för att bygga upp registret under 2012.

5.6 Nya tillsynsmetoder

Arbetsmiljöverket har inget tillsynsuppdrag som riktar sig särskilt mot utländska företag. Vilka arbetsplatser som inspekteras avgörs utifrån två kriterier, dels hur stora riskerna är, dels hur stor effekt ett inspektionsbesök kan få. Samtidigt har verket konstaterat att utländsk arbetskraft är en särskilt riskutsatt grupp, särskilt påfallande i byggbranschen, samtidigt som tillsynen på dessa arbetsplatser innebär särskilda problem. Med början 2009 har myndigheten därför bedrivit ett projekt som har gått ut på utveckla nya strategier för tillsyn av arbetsställen med tillfällig utländsk arbetskraft med riskfyllda arbeten, och se vad som går att göra inom ramen för den lagstiftning som redan gäller.¹¹⁸ Inte bara anställd arbetskraft utan även utländska ensamföretagare omfattas.

Utöver de inspektörer som har tillsyn över byggbranschen har även de som inspekterar arbetsställen inom jord och skog och inom hotell och restaurang intervjuats om sina erfarenheter. Inom byggverksamheten konstaterade man att utländsk arbetskraft är vanlig dels i fjällområdena, dels kring de större tätorterna, framför allt för arbete hos privata villaägare eller som underentreprenörer åt svenska företag. Skyddsstandarden och riskmedvetenheten hos utländska företag beskrivs i många fall som dålig, i vissa fall till och med obefintlig, även om den kunde vara något bättre när det utländska företaget arbetar som underentreprenör åt svenska företag. Inspektörerna inom jord och skog upplevde att ett

¹¹⁷Förstudie om det fortsatta arbetet med utländska företag och arbetstagare, Rapport 2012:5, Arbetsmiljöverket Stockholm.

¹¹⁸ISM 2009/41234 Projektrapport (reviderat 10.9.2010) med bilaga 1 Rättsutredning.

ökande antal svenska företag anlitar utländsk arbetskraft. Skyddsstandarden på sådana arbetsplatser kan i många fall vara jämförbar med den för svensk arbetskraft. Men medvetandet om risker och säkra arbetsmetoder hos arbetarna själva bedöms vara lägre, särskilt om de kommer från ett bemanningsföretag. Inom hotell och restaurang stötte inspektörerna sällan på utländska företag, däremot utländska arbetstagare anställda av svenska arbetsgivare.

Ett generellt problem är att inspektionerna kompliceras av språksvårigheter. Ett annat återkommande problem är att de åtgärder som inspektörerna beordrar inte genomförs. Dagen efter inspektionen kan det farliga arbetet vara i full gång igen.

När inspektionen riktar sig mot personer eller företag som har sitt hemvist utanför Sverige tillkommer ytterligare svårigheter. Ett föreläggande eller ett förbud måste vara riktat till den som enligt arbetsmiljölagen har ansvar för att skydda just de här arbetarnas hälsa och säkerhet i just det avseende som är aktuellt. Och vem det är beror på vilken arbetsrättslig status de har. Om de är direkt anställda av företaget som utför arbetet så ligger ansvaret på deras egen arbetsgivare, så som huvudregeln i arbetsmiljölagen säger. Men om de i stället är inhyrda från ett bemanningsföretag ska det företag som har hyrt in dem vidta de skyddsåtgärder som behövs. Skulle de vara egenföretagare så har de själva ansvaret, vilket inte betyder att de kan göra hur de vill. Även egenföretagarna har vissa skyldigheter enligt arbetsmiljölagen. Att utreda till vilken kategori varje enskild person hör kan helt enkelt vara omöjligt i en akut farosituation. Det har hänt att inspektörerna då har avstått från att utfärda förbud trots överhängande fara och försökt övertala de arbetande att vidta åtgärder.

Om inspektören ändå lyckas utröna vem som är ansvarig kommer nästa hinder. Beslutet måste nämligen också delges, dvs. det måste överlämnas till en behörig företrädare för den som ska se till att åtgärder vidtas. Är det en utländsk arbetsgivare är det inte givet att denna har en representant på plats som kan ta emot beslutet, och EU-förordningen 1393/2007 om delgivning i andra medlemsstater gäller inte den här typen av beslut utan enbart handlingar i civila eller kommersiella ärenden.

Efter att ha utrett vilket handlingsutrymme som finns inom arbetsmiljölagens ram fattade Arbetsmiljöverket 2011 beslut om nya tillsynsmetoder för situationer då det finns omedelbar fara för liv och hälsa.¹¹⁹ De kan i och för sig användas oberoende av om arbetskraften är svensk eller utländsk men får förstås större betydelse i det senare fallet, och de är avsedda som komplement till de vanliga metoderna som alltså fortfarande ska användas i första hand.

¹¹⁹ Tillsynsserien 1/2011 Tillsynsmetoder mot arbetstagare och byggherrar Beslutad den: 22 mars 2011.

Den första metoden gäller för alla branscher i situationer då det inte finns någon representant för arbetsgivaren som har rätt att motta delgivning på plats eller då det är osäkert om personer som arbetar där är arbetstagare eller egenföretagare. Då bör inspektören rikta ett omedelbart förbud mot fortsatt arbete direkt mot arbetstagaren/personen själv. Stöd för detta har myndigheten funnit i arbetsmiljölagens förarbeten där det sägs att möjligheten att rikta förelägganden och förbud mot dem som har skyddsansvar enligt lagen undantagsvis bör kunna användas även gentemot ensamföretagare eller arbetstagare när särskilda omständigheter påkallar det. Förbud riktade till egenföretagare på andra arbetsplatser än byggen kan dock enbart användas om risken härrör från en teknisk anordning eller ett kemiskt ämne.

Den andra metoden gäller just för byggarbetsplatser när det finns omedelbar fara på grund av fallrisker, vilket hör till de allra vanligaste risksituationerna som inspektörerna stöter på. Om det då är en gemensam arbetsplats, dvs. fler än ett företag arbetar där, har byggherren ett ansvar för samordningen av deras arbetsmiljöarbete. I det ingår att se till att allmänna skyddsanordningar inrättas. Dit hör, enligt Arbetsmiljöverket, t.ex. skyddsräcken, arbetsplattformar och ställningar som skyddar mot fall. Följaktligen kan myndigheten rikta ett förbud mot byggherren eller byggarbetsmiljösamordnaren att bedriva bygg- och anläggningsarbete tills denne har sett till att sådana fallskydd inrättas. Samtidigt kan verket rikta förbud även mot dem som arbetar på platsen, om det inte går att delge den ansvariga arbetsgivaren eller om det är oklart ifall de är arbetstagare eller egenföretagare. Här behöver inte risken härröra från en teknisk anordning eller ett kemiskt ämne för att eventuella egenföretagare ska kunna förbjudas att fortsätta arbetet; inom bygg- och anläggning har dessa ett större ansvar än i andra branscher.

I alla dessa fall kan förbuden också förenas med vite.

De nya tillsynsmetoderna kan alltså enbart användas vid akut farliga situationer, och när det gäller utstationerade arbetstagare eller utländska egenföretagare förefaller det som om Arbetsmiljöverket i realiteten begränsar sig till att ingripa mot sådana situationer.¹²⁰ Det betyder att myndigheten ställer lägre krav på utländska företag än på inhemska. Det innebär i praktiken också att tillsynen över dessa företag i huvudsak koncentreras till bygg- och anläggningsbranschen. Det är begripligt med tanke på svårigheterna att utreda vilken arbetsrättslig status de arbetande har och till vem ett beslut ska riktas, problemen med att delge personer i utlandet och vetskapen att eventuella domar ändå inte kommer att kunna verkställas, i kombination med det faktum att dessa arbetsgivare är i Sverige så kort tid att det också är svårt för inspektörerna att följa upp om de rättar sig efter kraven.

¹²⁰ Se projektrapporten, ISM 2009/41234.

Inte desto mindre innebär det att de kan slippa undan många av sina förpliktelser enligt utstationeringslagen, som stadgar att de ska följa arbetsmiljölagen i dess helhet från första dagen. Det innebär betydligt mer långtgående skyldigheter än att bara undvika akuta risker för liv och hälsa.

Arbetsmiljöverkets arbete med att utveckla tillsynen går dock vidare. I mars 2012 publicerade myndigheten en förstudie om det fortsatta arbetet med utländska företag och arbetstagare.¹²¹ Med tydlig inspiration från grannländernas strategier mot "social dumpning" respektive "den grå ekonomin" börjar rapportförfattarna med att sätta in arbetet med utländska företag och arbetstagare i ett större sammanhang, och vill hellre tala om en strategi för att lösa problemen med "den grå sektorn", med vilket de menar företag som medvetet snedvrider konkurrensen genom att tillämpa undermåliga arbetsvillkor och kringgå olika regelverk. Följaktligen resonerar de såväl kring åtgärder som täcks av Arbetsmiljöverkets mandat, exempelvis tillsynen över arbetstidslagstiftningen på arbetsplatser utan kollektivavtal "där det finns stor förbättringspotential", som problem som myndigheten inte råder över men som ändå påverkar villkoren i arbetslivet. Exempel på det senare är den så kallade sexmånadersregeln i skattelagstiftningen och möjligheten att missbruka EUs regler om samordning av socialförsäkringssystemen, vilka kan ge utstationerande företag konkurrenssnedvridande fördelar.

5.7 Samarbete med andra aktörer

Arbetsmiljöverket ska enligt sin instruktion samråda med arbetsmarknadens parter och med andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten.¹²² Arbetsmarknadens parter har t.ex. varit inblandade i det projekt som ledde fram till de nya tillsynsmetoder som har beskrivits ovanför.

Något register över utländska företag och utstationerade arbetstagare existerar ännu inte. Försäkringskassan, Skatteverket eller Migrationsverket kan ha viss information, men det är långt ifrån givet. Inte ens Försäkringskassan har kännedom om alla arbetstagare som utstationeras till Sverige trots att det ligger i arbetsgivarnas eget intresse att åtminstone meddela den att arbetstagarna ska stå kvar i sitt hemlands socialförsäkring. Arbetsmiljöverket samarbetar med alla dessa myndigheter för att informera företagen och arbetstagarna om vilka regler som

¹²¹ Förstudie om det fortsatta arbetet med utländska företag och arbetstagare, Rapport 2012:5, Arbetsmiljöverket Stockholm.

¹²² Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

gäller i Sverige. Däremot är det ovanligt att inspektörerna kontakter andra myndigheter i samband med tillsynen.¹²³

Enligt den förstudie som nämnts ovanför behöver dock samverkan på vissa områden bli mer genomtänkt, specifik och frekvent. Förhållandena i utländska företag och den grå sektorn är ett sådant område där samverkan med såväl andra myndigheter som arbetsmarknadens parter bör öka, t.ex. för att analysera problem och identifiera luckor och lösningar och genomföra gemensamma tillsynsinsatser. Här skulle Arbetsmiljöverket kunna vara en samlade aktör menar författarna, och noterar att alla myndigheter, fackförbund och arbetsgivarorganisationer som de har intervjuat är positiva till detta. Samtidigt konstaterar de att det finns en del juridiska hinder som försvårar en effektiv samverkan mellan myndigheterna, t.ex. regler om skydd för personuppgifter som gör att man inte kan samköra register.

Ett visst samarbete förekommer också med myndigheterna i övriga medlemsstater.

Inom ramen för EU:s Senior Labour Inspectors' Committee (SLIC) finns samarbetstjänsten Knowledge Sharing Site, KSS, där myndigheten kan ställa frågor som den behöver ha svar på för att kunna ha bättre tillsyn över utländska företags verksamhet i Sverige.

Med sin polska motsvarighet har Arbetsmiljöverket ett särskilt samarbete som har resulterat i att den kan ställa frågor om polska företag direkt dit. Dit skickar myndigheten också kopior av krav som den har ställt på polska företag.¹²⁴

Utöver detta förefaller samarbetet med andra länders myndigheter föga utvecklat, och i allmänhet är det otillräckligt i situationer då det behövs snabba besked.

5.8 Resultat?

Som vi har konstaterat har Sverige (än så länge) ingen samlad strategi mot vad som i Norge och Danmark kallas social dumpning. Likaså har vi konstaterat att det svenska Arbetsmiljöverket har ett mycket begränsat mandat och att möjligheterna att utöva tillsyn för dem som ska bevaka att lönedumpning inte förekommer, dvs. arbetsmarknadens parter, snarast har försämrats på senare år. Arbetsmiljöverket har dock inlett ett systematiskt arbete för att effektivisera tillsynen inom sitt begränsade mandat. Eftersom de nya tillsynsmetoderna har varit i bruk mindre än ett år är det ännu för tidigt att säga om de faktiskt har lett till några positiva resultat.

¹²³ Se projektrapporten, ISM 2009/41234.

¹²⁴ Se ISM 2009/41234 Bilaga 1 Rättsutredning (reviderat 10.9.2010).

Intervjuer

- Joakim Andersson, Kronofogdemyndigheten
- Anna Bergsten, Arbetsmiljöverket
- Torbjörn Johansson, Svenska Byggnadsarbetareförbundet
- Susanna Nordegran, Arbetsmiljöverket
- Anna Sundén, Arbetsmiljöverket
- Mikael Syk, Arbetsmiljöverket
- Hans Åkerlund, Stockholms Byggmästareförening

Summary

In the wake of EU enlargement to Central and Eastern Europe in 2004 and 2007, the Nordic countries have experienced new challenges when it comes to securing decent work and wages for labour migrants and posted workers. The Nordic labour inspectorates are facing similar challenges, and play a central, but varying role, when it comes to combating 'social dumping' of foreign labour. Due to these challenges, there is a need for both an overview and more knowledge on the differences in the regulatory systems, control mechanisms and the national labour inspectorates tools, organisation, mandate and strategies when it comes to target the challenges related to the influx of foreign labour and companies in the national labour markets. The report presents the results from a pilot study that mapped the labour inspectorates efforts in this demanding field. The purpose is to give an overview and to contribute to further debates and analysis of the preconditions for efficient control and enforcement within different regulatory regimes, and the possible effect when it comes to securing a decent working life for mobile workers.

Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie

I kjølvannet av EU-utvidelsene i 2004 og 2007 har alle de nordiske landene møtt nye utfordringer når det gjelder å opprettholde anstendige arbeids- og lønnsvilkår for arbeidsinnvandrere og utstasjonerte arbeidstakere. I hele Norden spiller arbeidstilsynene en sentral, men varierende rolle når det gjelder bekjempelsen av det som i mange sammenhenger betegnes som 'sosial dumping' av utenlandsk arbeidskraft. På tross av at de nordiske landene møter beslektede utfordringer på dette området, har det manglet en samlet oversikt og kunnskap om forskjellene i reguleringssystemer, kontrollregimer, arbeidstilsynenes virkemidler, organisering og tilsynsstrategier. I denne rapporten presenteres resultatene fra et pilotprosjekt og en første kartlegging av tilsynenes virksomhet på dette krevende området. Formålet er å gi en oversikt, samt å bidra til en videre debatt og analyse av betingelsene for effektiv kontroll og håndheving innenfor ulike reguleringsregimer, samt virkningene disse har i forhold til å bekjempe sosial dumping.

