



Rapport 2012:5

Förstudie om det fortsatta
arbetet med utländska företag
och arbetstagare

Projektrapport



Avdelningsledning för juridik
Anna Bergsten, 08-730 95 08
arbetsmiljoverket@av.se

Förstudie om hur Arbetsmiljöverket kan arbeta vidare med frågan om utländska företag och arbetstagare

Projektägare: Anna Middelman
Projektledare: Anna Bergsten



Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Problembeskrivning.....	5
2. Syfte	6
3. Avgränsning	6
4. Tillvägagångssätt/metod	6
4.1 Projektorganisation och bemanning	6
4.2 Resurser	7
4.3 Samordning med andra projekt och arbetsgrupper	7
4.4 Planering, möten och tidsplan	7
5. Resultat	8
5.1 Kunskapsgenomgång	8
5.1.1 Lägesbeskrivning	8
5.1.2 Sammanställning av regelverket m.m	8
5.1.3 Vad har Arbetsmiljöverket redan gjort och vad är på gång ...	8
5.2 Jämförelse med andra nordiska länder	8
6. Probleminventering	8
7. Diskussion	16
8. Slutsatser och förslag	19
9. Bilagor	28
10. Överlämnande och avslut	28
Källförteckning	29
Bilaga 1. Planering och tidsplan	
Bilaga 2. Lägesbeskrivning	
Bilaga 3. Sammanställning av regelverket m.m.	
Bilaga 4. Vad har AV redan gjort och vad är på gång på området	
Bilaga 5. Överblick våra nordiska grannländer	
Bilaga 6. Översikt problem och lösningar	



Sammanfattning

För att Arbetsmiljöverket (AV) ska vara en trovärdig, offensiv och effektiv myndighet måste vi vara lyhörda och agera utifrån de förändringar och trender som finns i vår omgivning och som kan påverka arbetsmiljö och arbetsliv. Öppna gränser leder till ökat antal utländska företag och arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden, något som i grunden är positivt och som Sverige behöver, inte minst på grund av den demografiska utvecklingen. En inte lika positiv trend rör utvecklingen inom "den grå sektorn", det vill säga de företag som mer eller mindre medvetet varken vill eller kan skapa ett bra arbetsliv.

På ett övergripande plan handlar det om att definitionen av vad som är det verkliga problemet är missvisande; AV borde fokusera på och söka lösa problemen kring "den grå sektorn" i stället för att definiera det verkliga problemet som kopplat till "utländska företag och arbetstagare".

Dock finns det ett antal hinder och utmaningar när det gäller utländska företag och arbetstagare; det är svårt att få en bra kunskapsbild på området och den svenska modellen och dagens regelverk är inte anpassade för dagens arbetsmarknad. Det finns också svårigheter med ansvarsfrågan och verkställighet av AV:s sanktioner. Med ett ökat antal entreprenader och långa entreprenadkedjor i kombination med det svårtillämpliga regelverket på upphandlingsområdet riskerar arbetsmiljöansvaret att bli otydligt. Lägg därtill ett svårbegripligt regelverk och egenföretagare som faller utanför lagstiftningen. Hur ska AV agera och arbeta vidare mot denna bakgrund?

Projektet föreslår att AV arbetar vidare med frågan om utländska företag och arbetstagare genom följande lösningar och fortsatta aktiviteter:

- Verka för fokusbyte och framtagande av strategi för "den grå sektorn"
- Ökad samverkan med myndigheter, parter med flera
- Skapa virtuella servicecenter ihop med andra aktörer
- Lyfta frågan om anpassad svensk modell
- Verka för förstärkning av lagen om offentlig upphandling samt för att införa beställansvar i någon form
- Införa ID-kort inom vissa branscher
- Undersöka förutsättningarna för ett system med inspektörer som endast inspekterar arbetsplatser med utländsk arbetskraft



- Lyfta upp vissa problem vi ej råder över men som ändå påverkar vår verksamhet

Parallellt med förslagen ovan föreslås frågan om utländska företag och arbetstagare "föras in i" andra pågående eller kommande interna AV-projekt. Det handlar om regler om anmälningsskyldighet, register och kontaktperson för utstationerade företag, anpassade verktyg och lösningar för inspektörerna, utländska egenföretagare, utökat fokus vad gäller arbetstid och analys av verkställighet av AV:s sanktioner ur ett internationellt perspektiv. Dessutom lever denna fråga naturligt vidare inom ramen för det löpande arbetet på området; omvärldsbevakning, regelförenkling och informationssatsningar.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Historiskt sett har Sverige haft en framgångsrik utveckling på arbetsmiljöområdet med allt lägre antal dödsfall och arbetsskador. Det sker uppenbarligen en utveckling mot bättre arbetsplatser. Men omgivningen förändras samtidigt och för att AV ska vara en trovärdig, offensiv och effektiv myndighet måste vi vara lyhörda och agera utifrån dessa förändringar. Det finns i dagsläget ett antal trender i samhället som kan innebära utmaningar för bland annat arbetsmiljön och som därför är viktiga att analysera. Med en allt rörligare arbetsmarknad med öppna gränser får vi ett ökat antal utländska företag och arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden. Detta förstärks av att vi sedan 2008 har en ny och mer liberal migrationslagstiftning som har lett till ökad arbetskraftsinvandring från tredje land. Denna utveckling anser AV är positiv eftersom vi behöver fler som arbetar i Sverige.

En inte lika positiv trend handlar om utvecklingen inom "den grå sektorn", en sektor som ofta kännetecknas av sämre villkor och lägre löner. Med "den grå sektorn" menar vi de företag som mer eller mindre medvetet finns i kategorin att de vare sig vill eller kan skapa ett bra arbetsliv. Om denna sektor växer kommer den att påverka AV:s verksamhet.

AV:s vision i denna fråga är att vi ska bidra till att utländska företag och arbetstagare både vill och kan skapa ett bra arbetsliv. Men vi behöver även fundera på hur AV ska få "den grå sektorn" att både vilja och kunna skapa ett bra arbetsliv. Det handlar i första hand om människors



liv och hälsa men även om "den grå sektorns" konkurrensnedvridande effekter.

Frågan om utländska företag och arbetstagare är inte ny för AV som sedan slutet av 1990-talet arbetat löpande med frågan i egenskap av förbindelsekontor enligt lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen). Denna roll förstärktes genom de ändringar i lagstiftningen som genomfördes 2010 med anledning av Lavaldomen¹. AV har också arbetat med särskilda projekt kring tillsyn av utländska företag och arbetstagare². I budgetpropositionen 2009 fick AV dessutom ett informationsuppdrag från regeringen att förstärka informationen till utländska företag och arbetstagare. Förslag finns nu att ytterligare förstärka AV:s roll i utstationeringslagen vad gäller anmälan, register och kontaktperson³.

Alla som arbetar i Sverige har rätt till en bra och säker arbetsmiljö. AV är en myndighet som vill, kan och behöver vara i takt med tiden. AV ska inte bara följa utvecklingen utan även vara med och påverka hur framtidens arbetsmarknad ska se ut.

1.2 Problembeskrivning

Den fråga AV nu ställer sig är hur vi på ett trovärdigt och effektivt sätt kan arbeta vidare med frågan om utländska företag och arbetstagare, en fråga i rörelse. Detta i ljuset av en omvärld och en arbetsmarknad i förändring.

Frågan om "den grå sektorn" inklusive utländska företag och arbetstagare utmanar på ett nytt sätt inte bara arbetsmiljöarbetet utan hela arbetsmarknaden. Om inte AV, tillsammans med de andra aktuella aktörerna på arbetsmarknaden, agerar på ett genomtänkt och korrekt sätt riskeras inte bara människors liv och hälsa utan även företagens konkurrensneutralitet.

I dagsläget har AV ingen övergripande strategi i denna fråga som går vidare och längre än en tillsynsstrategi.

¹ Proposition 2009/10:48 Åtgärder med anledning av Lavaldomen

² Det s k TUFF-projektet (Tillsynsaktiviteter gentemot Utländska Företag och Företagare) 2005 samt projekt 70522 "Strategier för tillsyn av arbetsställen med tillfällig utländsk arbetskraft som utför riskfyllda arbeten", ISM 2009/41234, projektägare Håkan Olsson, projektledare Anna Sundén

³ Ds 2011:22 Anmälningsskyldighet vid utstationering m m



2. Syfte

Syftet med projektet är att skapa ett bra beslutsunderlag för det fortsatta arbetet. Projektet ska på ett övergripande plan kartlägga frågan om utländska företag och arbetstagare för att därefter kunna presentera ett antal förslag för hur AV kan arbeta vidare med frågan så att bästa möjliga effekt på området kan uppnås. Detta för att säkerställa att AV:s resurser används på rätt sätt.

3. Avgränsning

I och med att projektet är av övergripande natur har få avgränsningar gjorts. Projektet har hanterat frågan om utländska företag och arbetstagare, i första hand de som tillfälligt befinner sig i Sverige. Projektet är inte begränsat till endast frågor kring utstationering. Projektet har inte närmare gått in på situationen för de arbetstagare som befinner sig i Sverige olagligt.

Närliggande områden som projektet kommit i kontakt med är människohandel/människoexploatering, migrationsfrågor, skattefrågor, socialförsäkringsfrågor samt frågor om offentlig upphandling. Dessa områden har dock inte analyserats mer ingående.

4. Tillvägagångssätt/metod

4.1 Projektorganisation och bemanning

Följande personer har ingått i projektet:

- Anna Bergsten (JA), projektledare. Har arbetat heltid med projektet.
- Susanna Nordegran (JU), projektdeltagare. Arbetar på JU 90%, merparten av den tiden med de löpande frågorna vad gäller utländska företag och arbetstagare. Eftersom de löpande frågorna blivit en del av projektarbetet är det svårt att närmare ange hur mycket tid som har avsatts för projektet.

Avstämningsmöten i projektgruppen har skett minst en gång i veckan. Avstämning mellan projektledare och projektägare har skett en gång i veckan.

4.2 Resurser



Projektet har haft följande resurser:

- Personalkostnader motsvarande en heltidstjänst
- Omkostnader om ca 35 000 kr

4.3 Samordning med andra projekt och arbetsgrupper

Projektet har under arbetets gång samverkat med en intern arbetsgrupp ("Utstationeringsgruppen") i vilken Johan Östenson Rogemark (JU) är sammankallande. Denna grupp hanterar den löpande verksamheten vad gäller utstationering samt utländska företag och arbetstagare. Projektet har även vid behov varit i kontakt med representanter vid avdelningarna för kommunikation, inspektion, regelarbete/expertstöd och administration/analys.

Samverkan har skett med de interna projekt i kampanjform som på olika stadier bedrivits under hösten 2011, i första hand kampanjerna inom bygg (JU) och hotell/restaurang (K) som vänder sig till utländska företag och arbetstagare. I viss mån har samverkan skett med projektet "AV2020". Projektet har dessutom knutit an till tidigare interna projekt inom området⁴.

Vidare har projektet haft löpande externa kontakter med tjänstemän vid Arbetsmarknadsdepartementet, med arbetsmarknadens parter samt med vissa myndigheter.

4.4 Planering, möten och tidsplan

Arbetet i projektet har skett utifrån den planering inklusive tidsplan som framgår av [Bilaga 1](#). Av bilagan framgår att arbetet inledningsvis bestod av möten med parter och myndigheter varvat med deltaganden vid seminarier i Sverige samt i Bryssel. Vidare har ett löpande informationsarbete bedrivits, både internt och externt, i syfte att dels sprida kunskap om projektet och dels inhämta synpunkter och kunskaper i frågan. Ett par studieresor har genomförts, till Danmark och Finland för att i första hand inhämta kunskap och erfarenheter samt få inspiration. Medföljande vid

⁴ Det s k TUFF-projektet (tillsynsaktiviteter gentemot utländska företag och företagare) 2005 samt projekt 70522 "Strategier för tillsyn av arbetsställen med tillfällig utländsk arbetskraft som utför riskfyllda arbeten", ISM 2009/41234, projektägare Håkan Olsson, projektledare Anna Sundén.



inspektion har skett vid ett tillfälle. Slutskedet av projektet har dominerats av analysarbete samt rapportskrivande.

Minnesanteckningar från samtliga möten, seminarier och resor finns nedtecknade.

5. Resultat

5.1 Kunskapsgenomgång/sammanställning

5.1.1 Lägesbeskrivning

I Bilaga 2 redovisas sammanfattningsvis hur läget ser ut vad gäller utländska företag och arbetstagare; vad vi vet utifrån befintlig information, vilka rapporter som finns på området, de samarbeten och projekt i vår omvärld som hanterar frågan samt hur de politiska diskussionerna ser ut.

5.1.2 Sammanställning av lagstiftning med mera

Av Bilaga 3 framgår hur regelverket på området ser ut, genomgång av relevanta utredningar och förslag samt vad som just nu är på gång.

5.1.3 Vad har AV redan gjort och vad är på gång hos oss

Av Bilaga 4 framgår vad AV redan gjort på området, vilka interna pågående projekt som finns samt vad som är på gång hos oss.

5.2 Jämförelse andra nordiska länder

I Bilaga 5 redogörs för hur frågan om utländska företag och arbetstagare samt "den grå sektorn" hanteras i Danmark, Finland respektive Norge.

6. Probleminventering

Följande problem, utmaningar och hinder har projektet identifierat under arbetets gång.



Missvisande definition av vad som är det verkliga problemet

Allmänt sett har frågan om utländska företag och arbetstagare problematiserats. Ett övergripande problem är att dessa ofta kopplats samman med problem avseende säkerhet, villkor och löner. Detta ger en missvisande definition av vad som är det verkliga problemet.

Enligt AV:s uppfattning är det i stället de företag som varken vill eller kan skapa en bra arbetsmiljö eller ett bra arbetsliv, den så kallade "grå sektorn", som är det verkliga problemet. Detta oavsett om företagen är utländska eller inte.

AV har i dagsläget inte någon officiell ståndpunkt kring "den grå sektorn" och därför heller ingen övergripande strategi för hur vi ska komma tillrätta med problemen i denna sektor.

Svårigheter att få kunskap om läget gör det svårt att finna lösningar

Det är svårt att få en klar bild av hur läget ser ut för de utländska företag och arbetstagare som befinner sig på svensk arbetsmarknad. Eftersom det i dagsläget inte finns någon anmälningsskyldighet för företag eller arbetstagare som kommer från ett EU-land finns inga uppgifter om hur många de är eller inom vilka sektorer de finns. Migrationsverket har statistik, dock endast avseende tredjelandsmedborgare.

Bristen på information gör det inte bara svårt att få en överblick och helhetsbild av läget utan gör det även svårt att identifiera problem och hitta lösningar. Vidare är det svårt att lokalisera och inspektera de arbetsplatser som har utländska arbetstagare vilket i sig utgör en risk för dessa arbetstagare.

Nämnda oklarheter gör det dessutom svårt att nå ut med målgruppsinriktad information samt mäta effekter och se resultat av AV:s insatser exempelvis riktade kampanjer.

Ytterligare faktorer som gör det svårt att få en bild av läget är att det ofta finns brister i identifiering och dokumentation. Det kan råda oklarhet kring vem som är anställd, vem som är arbetsgivare och vem som är egenföretagare. Det kan förekomma olika versioner av anställningskontrakt; ett från hemlandet och ett "svenskt". Detta leder inte bara till oklara anställnings- och ansvarsförhållanden utan gör det även svårt att driva rättsliga processer, framförallt vad gäller bevisning.



Hot mot den svenska modellen och dagens regelverk

Även om organisationsgraden fortfarande är hög i Sverige jämfört med andra länder finns en trend att den minskar. Att organisationsgraden minskar innebär att den svenska modellen delvis tappar sin styrka och legitimitet. Det kan innebära problem eftersom modellen utgör grundbulten i merparten av våra arbetsrättsliga lagar och system, inte minst inom arbetsmiljön där hela systemet med skyddsombud, regionala skyddsombud och skyddskommitté grundas på den svenska modellen med samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer.

Både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer har svårt att rekrytera medlemmar bland de utländska företag och arbetstagare som befinner sig på den svenska arbetsmarknaden. Enligt vissa arbetstagarorganisationer är ett medlemskap i första hand konstruerat för att man ska bo i Sverige permanent och arbeta på ett svenskt företag. Få organisationer har bra modeller för tillfälliga medlemmar.

Själva gruppen utländska företag och arbetstagare är svåra att nå ut till, påverka med budskap och få involverade i det svenska samhället inklusive den svenska modellen. Arbetstagarna är ofta i Sverige endast en kort tid och vill arbeta mycket under tiden de är här. De är i viss mån beroende av sin anställning och sin arbetsgivare och vill ogärna komma i konflikt med denne med risk för att förlora sin anställning och därmed i princip rätten att vistas i Sverige.

Enligt utstationeringslagen⁵ och inom ramen för den svenska modellen ska en arbetstagarorganisation till AV ge in en sammanställning av sådana kollektivavtalsvillkor som organisationen kan komma att kräva med stöd av stridsåtgärder. Man talar ofta om "utstationeringsavtal" trots att det inte finns lagliga krav om att kollektivavtalsparterna ska vara överens om innehållet. Ett sådant "utstationeringsavtal" ska lämnas till AV så att verket kan tillhandahålla information om löner och villkor som gäller vid utstationering. Detta för att skapa förutsägbarhet och transparens i systemet. Dock finns ingen sanktion kopplad till denna skyldighet. Endast ett fåtal "utstationeringsavtal" har kommit in till AV vilket gör det i princip omöjligt för AV att upprätthålla regelverket, skapa transparens och agera korrekt som förbindelsekontor. I projektarbetet har vi fått en uppfattning om att det inte verkar finnas någon samverkan eller samsyn mellan arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna vad gäller "utstationeringsavtalen". Det synes till och

⁵ 9a § utstationeringslagen



med finnas en viss misstänksamhet mellan organisationerna om att man medvetet ger felaktig information om löner och villkor. Detta är ytterligare ett problem.

I projektarbetet har vi också uppfattat det som att det inom EU finns viss skepsis mot Sveriges "svenska-modellen-genomförande" av bland annat utstationeringsdirektivet samt regelverket med anledning av Laval-domen. Man ifrågasätter hur det svenska systemet kan ge den förutsägbarhet och transparens som direktivet kräver och som EU-domstolen lägger stor vikt vid. Sverige har med andra ord ögonen på oss från EU-institutionerna vad gäller att hitta lösningar inom ramen för den svenska modellen. Om inte legitimiteten i modellen upprätthålls kan det på längre sikt komma krav om exempelvis lagstadgade minimilöner, något som de flesta parter på arbetsmarknaden inte önskar.

Ansvarsfrågan och luckor i systemet

Generellt sett är det arbetstagarorganisationernas ansvar att övervaka och genomdriva att utstationerade arbetstagare skyddas och att tjänsteutövare från andra länder inte på ett otillbörligt sätt konkurrerar med låga löne- och andra anställningsvillkor på de områden som anges i utstationeringsdirektivet⁶. Det ingår i AV:s uppdrag att hjälpa till med information om villkor som kan komma att bli tillämpliga vid en utstationering. I praktiken faller dock stora delar av de utländska arbetstagarorganisationerna utanför systemet när det gäller tillvaratagande av rättigheter och företräde i tvister. AV har mandat att utöva tillsyn över arbetsmiljö och arbetstid på samtliga arbetsplatser för samtliga arbetstagare. Arbetstagarorganisationerna övervakar i enlighet med den svenska modellen löner och övriga anställningsvillkor/kollektivavtalens innehåll för i första hand sina medlemmar samt i vissa fall även för övriga anställda på arbetsplatser som har kollektivavtal. Migrationsverket har i dagsläget inte mandat att göra generella efterkontroller av beviljade arbetstillstånd, dessutom hanterar de endast tredjelandsmedborgare. Det kan således finnas luckor i systemet vad gäller det stora flertalet utländska arbetstagare som inte är medlemmar i någon arbetstagarorganisation; de kan inte få hjälp från varken myndigheter eller arbetsmarknadens parter när det gäller tvister kring lön och anställningsvillkor.

⁶ Man brukar tala om "den hårda kärnan" av villkor som en utländsk arbetsgivare är skyldig att tillämpa för utstationerade arbetstagare, exempelvis gällande minimilön, semester, arbetstid och arbetsmiljö.



Det är flera aktörer på området som ska bevaka olika delar och i vissa fall uppstår luckor i systemet. Det finns idag ingen sammanhållande aktör exempelvis en "Arbetsmyndighet" som kan ta ett samlat helhetsgrepp vad gäller löner, villkor men även andra kringområden. Även om inte en enskild aktör bör ha ansvaret för samtliga frågor finns behov av en samlande aktör inom ramen för en utökad samverkan mellan berörda myndigheter, parter med flera. Man bör fundera över om inte staten i lämplig form behöver ta ett större ansvar i takt med att organisationsgraden minskar, framförallt för vissa utsatta grupper. I en rapport om bärbranschen av Petra Herzfeld Olsson med flera⁷ konstaterar författarna att AV nu verkar öka sina ansträngningar inom branschen vad gäller exempelvis informationsinsatser. Samtidigt pekar de på att AV:s tillsynsmandat är begränsat till endast arbetsmiljö och arbetstid och att det därför behövs antingen en betydande förstärkning av AV:s tillsynsmandat eller att det bildas en ny "specialist labour inspection body" med utökat mandat.

Slutligen kan konstateras att arbetstagarorganisationernas ansvarstagande inom detta område varierar, i första hand beroende på varierande resurser. Vissa arbetstagarorganisationer tar på sig ett bredare uppdrag i takt med att arbetsmarknaden förändras, medan andra står fast vid sitt ursprungliga uppdrag.

Verkställighet av beslut och sanktioner

Inom AV:s verkställighetsprocess finns idag hinder som gör att AV inte kan verkställa beslut och sanktioner gentemot utländska företag och arbetstagare på samma sätt som mot svenska företag och arbetstagare. Det gäller i första hand delgivning av beslut samt indrivning av viten och sanktionsavgifter. Frågan om verkställighet av sanktioner för utländska företag och arbetstagare som inte följer arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen är därför ett stort problem. Böter kan verkställas och drivas in utomlands i enlighet med gränsöverskridande regler på EU-nivå. Det finns inget motsvarande regelverk för administrativa sanktioner som viten och sanktionsavgifter. Detta leder till att vi inte kan genomdriva våra beslut fullt ut och vi kan inte upprätthålla princip om allas likhet inför lagen.

⁷ "Forced Labour in Sweden? The Case of Migrant Berry Pickers", Petra Herzfeld Olsson m fl, 2011



Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och dess tillämpning

Upphandlingsutredningen konstaterar i sitt delbetänkande⁸ att regelverket och dess tillämpning är föremål för växande kritik. Synpunkter som framförts till utredningen går exempelvis ut på att regelverket är krångligt, stelbent och otydligt.

Då stor vikt läggs vid lägsta pris riskerar det att leda till att anbudsgivare eftersätter de sociala villkoren exempelvis kring arbetsmiljö.

Ökat antal entreprenader och långa entreprenadkedjor

Många verksamheter väljer att genom upphandling av entreprenörer ersätta verksamhet med egna anställda. För arbetsmiljön avgörande faktorer bestäms i sådana fall ofta i hög grad av beställaren och inte av entreprenören själv. Denna utveckling kan leda till att det enskilda företaget får mindre inflytande över faktorer som påverkar den egna arbetsmiljön.

Inom exempelvis bygg- och konstruktionsbranscherna är det inte ovanligt med långa kedjor av underentreprenörer och ofta är en eller flera av dessa utländska företag med utländsk arbetskraft. I dessa fall finns stor risk för att arbetsmiljöansvaret tunnas ut och blir otydligare ju längre ner i kedjan man kommer. Ofta kompliceras situationen ytterligare av dålig dokumentation kring anställningsförhållanden där det till slut är omöjligt för de aktörer som utövar tillsyn (AV, arbetstagarorganisationer med flera) att konstatera vem som är arbetsgivare till vem, vem som är egenföretagare och vem som i slutändan har ansvaret för arbetsmiljön men även för övriga arbetsvillkor och löner.

Tillsyn vad gäller arbetstid

Att utöva tillsyn över arbetstidslagstiftningen på arbetsplatser utan kollektivavtal ligger inom AV:s mandat. På detta område finns stor förbättringspotential. Det gäller naturligtvis även arbetsplatser med utländsk arbetskraft. Frågan om arbetstid har under projektets gång dykt upp som ett problem när det gäller just utländska företag och arbetstagare. I media har ett flertal gånger rapporterats om utländska arbetstagare som arbetar långt utöver tillåten arbetstid och helt omedvetna om arbetstidsreglerna.

⁸ SOU 2011:73 "På jakt efter den goda affären"



Komplicerat regelverk och svårkommunicerad fråga

Frågan om utländska företag och arbetstagare är omfattande och svårbegriplig och utstationeringslagen och annan lagstiftning på området är svårt att förstå, även för någon som är väl insatt. Att frågan är komplicerad innebär inte bara att den är svår att kommunicera utåt utan innebär även svårigheter att nå ut i AV:s interna organisation. Att frågan inte når ut internt kan även bero på att den sällan ingår som en naturlig del i andra interna projekt utan hanteras separat.

Egenföretagare

Den svenska arbetsmarknaden består till stor del av små eller mycket små företag; av Sveriges drygt 1 100 000 företag år 2011 var ca 840 000 företag utan anställda⁹. Egenföretagare omfattas inte av utstationeringslagen och flera av våra svenska skyddsbestämmelser faller utanför tillämpningen för egenföretagare. Ett växande problem på EU-nivå inom framförallt byggsektorn är ett ökat antal "falska egenföretagare", det vill säga personer som av olika skäl utger sig för att vara egenföretagare men som egentligen skulle betraktas som anställd. Detta problem torde till viss del kunna lösas genom vårt svenska arbetstagarbegrepp som åtminstone på arbetsrättens område framgår tydligt av praxis. Arbetstagarbegreppet inom arbetsmiljöområdet (enligt arbetsmiljölagen) är dock, enligt AV:s mening, något vidare än det arbetsrättsliga begreppet och inte lika tydligt.

Fortfarande kvarstår dock problemet att utländska arbetstagare tror sig vara eller ger sig ut för att vara egenföretagare och agerar utifrån detta vilket komplicerar situationen vad gäller ansvar på en arbetsplats.

Attitydfråga, hur vill AV uppfattas

För utländska företag och arbetstagare, som många gånger har en annan uppfattning och syn på myndigheter och myndighetspersoner än svenskar, kan AV framstå mer som "poliser" än som en hjälpande hand.

⁹ SCB Företagsregister november 2011



Det är viktigt att AV lyfter fram och står för den goda arbetsmiljön för att stimulera till att både vilja och kunna. Detta är även i linje med regeringens intentioner på området och den nya arbetsmiljöpolitiken¹⁰.

Hinder för samverkan i lagstiftningen

Det finns juridiska hinder i vägen för en fungerande samverkan mellan myndigheter. Det handlar exempelvis om lagstiftning som hindrar effektiv samkörning av register på grund av skyddet för personuppgifter.

Övrigt

Det finns ett antal frågor och problem som återkommit ett flertal gånger under projektets gång, som inte ligger inom AV:s ansvarsområden men som ändå påverkar AV:s verksamhet och arbetsmiljön. Det handlar övergripande om utnyttjande och kringgående av vissa regelverk bland annat i syfte att pressa ner arbetskraftskostnaderna.

Den så kallade "sexmånadersregeln" i skattelagstiftningen innebär att en person som är bosatt utomlands och arbetar för en utländsk arbetsgivare, utan fast driftställe i Sverige, arbetar skattefritt i Sverige i upp till sex månader. Denna skattefrihet för utländska arbetstagare, som inte finns i andra jämförbara länder, kan bidra till att snedvrider konkurrensen genom att den ger lägre arbetskraftskostnader för utländska företag som utstationerar arbetstagare i strax under sex månader.

Som utstationerad arbetstagare kan man kvarstå i "utsändningslandets" socialförsäkringssystem och betala socialförsäkringsavgifter där. Enligt uppgift från parterna utnyttjas och kringgås regelverket för att pressa ner arbetskraftskostnaderna. Man talar till och med om socialförsäkringsdumpning som ett större problem än lönedumpning. Exempelvis kan arbetstagarna skrivas på Irland eller Cypern, på grund av låga socialförsäkringsavgifter, och sedan utstationeras de till Sverige i max två år. Då kan de under tiden betala sina socialförsäkringar där de är skrivna.

¹⁰ Regeringens skrivelse 2009/10:248 "En förnyad arbetsmiljöpolitik med en nationell handlingsplan 2010-2015".

7. Diskussion

AV:s vision i en globaliserad värld

Den demografiska utvecklingen innebär att vi behöver fler som arbetar i Sverige för att kunna upprätthålla välfärden. Globalisering och öppna gränser leder dels till att svenska företag och arbetstagare etablerar sig utomlands och dels till att utländska företag och arbetstagare väljer att etablera sig i Sverige. Detta är positivt enligt AV:s mening. Genom influenser, erfarenheter och kunskaper från olika länder kan vi lära av varandra och sammantaget bidra till att arbetsmiljö och arbetsliv globalt sett förbättras.

Samtidigt kan AV inte acceptera dubbla standarder för arbetsmiljön och arbetslivet. Rörligheten ska inte tillåtas få negativa effekter exempelvis i form av social dumpning. Det riskerar inte bara att leda till en försämring av arbetsmiljö och arbetsliv för alla utan riskerar även att snedvrider konkurrensen utifrån ett företagsperspektiv. Alla som arbetar i Sverige har rätt till en lika god och säker arbetsmiljö, oavsett varifrån man kommer eller för vilken arbetsgivare man jobbar. AV:s målsättning måste vara att, utifrån vårt mandat, säkra upp en god arbetsmiljö genom att anpassa regler, kommunikation och tillsyn så att det passar samtliga arbetsplatser på svensk arbetsmarknad. Vi bör även verka för att andra aktörer på området anpassar sig på motsvarande sätt.

Utifrån AV:s vision ska vi bidra till att alla, såväl svenska som utländska företag och arbetstagare, ska vilja och kunna skapa en bra arbetsmiljö och i ett vidgat perspektiv ett bra arbetsliv.

Steg ett är att skapa förutsättningar för att alla ska *kunna* skapa ett bra arbetsliv. Det handlar om AV ska sprida information och kunskap, svara på frågor, finnas på arbetsplatserna för att hjälpa och informera och fokusera på att nå ut till alla inklusive företag och arbetstagare som är svåra att nå. Mycket har gjorts på informationsområdet inom ramen för AV:s löpande arbete i form av framtagande av material, översättningar, hemsidor och kampanjer. Mer skulle kunna göras gentemot arbetsgivare, något som planeras under 2012.

Steg två handlar om att få alla att *vilja* skapa ett bra arbetsliv. AV behöver stärkta incitament för en god arbetsmiljö i form av både "morot och piska". Det är nödvändigt att visa på fördelarna och kostnadsbesparingarna med att ha en god och säker arbetsmiljö och att följa lagstiftningen, det vill säga visa på samhällsnyttan med en god



arbetsmiljö. Samtidigt behövs en effektiv kontroll och tillsyn som är anpassad även för utländska företag och arbetstagare. Till detta effektiva sanktionsmöjligheter som är möjliga att verkställa även utanför Sveriges gränser.

Ett välbalanserat regelverk - fler eller färre regler?

Frågan om regelverkets omfattning och utformning är något som diskuterats flitigt de senaste åren hos såväl parter och myndigheter som på regerings- och EU-nivå. Arbetsmiljöområdet och frågan om utländska företag och arbetstagare är naturligtvis delar i dessa diskussioner. Det har framförts från såväl arbetsgivarhåll som från arbetstagarhåll att regelförenkling är en mycket viktig fråga som har hög prioritet. Fokus är inte på mängden regler eller "den administrativa bördan" utan på möjligheten att överblicka och förstå vad som krävs. Enklare verktyg efterfrågas. Det är svårt för framförallt små företag att få en klar bild av vad som krävs på arbetsmiljöområdet, även om man har ambitionen att göra rätt. Företagen efterfrågar mer specifika och detaljerade regler framför alltför generellt formulerade regelverk. Man har stort fokus på AV:s regelförenklingsarbete.

När det gäller regelverket kring frågan om utländska företag och arbetstagare menar exempelvis LO att den ökade internationaliseringen och fler utländska aktörer i Sverige kräver att regelverken som omger kollektivavtalen stärks och att förändrade förutsättningar kräver nya typer av regelverk i syfte att skapa ordning och reda på arbetsmarknaden. I LO:s rapport "När arbetskraftskostnaderna pressar priset"¹¹ föreslår man en rad lagförändringar och kompletteringar i systemen i detta syfte. Svenskt Näringsliv pekar snarare på vikten av att inte stänga våra gränser med alltför omfattande regelverk. Ett alltför omfattande regelverk på området med exempelvis höga krav vad gäller sociala villkor vid upphandlingar och beställansvar i samband med entreprenader riskerar inte bara att stänga ute småföretagen utan kan även utgöra incitament för svenska företag att på olika sätt undvika kontakt med utländska företag och arbetstagare.

På regeringsnivå arbetar man aktivt för färre och enklare regler generellt, främst utifrån ett företagarperspektiv. På EU-nivå finns en allmän uppfattning, och motstånd mot, politikernas och myndigheters

¹¹"När arbetskraftskostnaderna pressar priset", Claes-Mikael Jonsson, Thord Pettersson m fl LO, juni 2010



reglerande. Där diskuteras för närvarande bland annat frågan om att undanta småföretag från ansvar på just arbetsmiljöområdet.

Det är viktigt att ha i åtanke att situationen för utländska företag och arbetstagare inte ser likadan ut inom alla sektorer. Inom vissa delar är lönenivån det stora problemet medan det i andra delar handlar om arbetstid eller försäkringskydd.

En svår utmaning är att hitta balansen i frågan om regelverkens omfång och utformning. Ett välbalanserat regelverk bör vara modernt och anpassat till dagens arbetsmarknad. Det bör inte vara alltför komplicerat och betungande att varken tillämpa eller kommunicera och inte heller verka "avskräckande" på utländska företag eller arbetstagare eller på svenska företag som är i färd med att anställa, hyra in eller anlita utländska företag eller arbetstagare. Men ett lämpligt regelverk måste också säkerställa ett gott skydd såväl vad gäller samtliga arbetstagares villkor, löner och goda arbetsmiljö som företagens konkurrensneutralitet.

Reflektioner vad gäller våra nordiska grannländer

Projektgruppen har genomfört två studieresor, till Danmark och Finland, för att i första hand se hur länderna arbetar med frågan om utländska företag och arbetstagare och närliggande frågor. Resorna har givit både kunskap och inspiration. Det kan konstateras att våra nordiska grannländer har kommit långt på området, betydligt längre än Sverige, när det handlar om fokus, prioriteringar och olika åtgärder i form av exempelvis lagstiftning. Dock har länderna olika inriktning och vinkel på frågan.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras:

- Danmark, Finland och Norge har system för anmälningsskyldighet avseende utstationerade företag.
- Norges och Finlands motsvarigheter till AV övervakar, förutom arbetsmiljölagstiftningen, även anställningsvillkoren för utstationerad arbetskraft.
- Finland har inspektörer som endast inspekterar arbetsplatser med utländsk arbetskraft.
- Danmark, Finland och Norge har någon form av beställaransvar i syfte att främja lika konkurrens samt iakttagande av anställningsvillkor.
- Finland och Norge (och även Island) har system med obligatoriska ID-kort inom i första hand byggbranschen.



- Danmarks, Finlands och Norges respektive regeringar har, med olika fokus, frågan högt på dagordningen med planer på konkreta stärkta insatser och tydlig involvering av sina motsvarande AV.
- Finland har fokus på "den grå ekonomin" och talar snarare om riskerna med snedvridande konkurrens effekter för företagen än om "social dumpning", något som Danmark och Norge fokuserar på.

8. Slutsatser och förslag på hur Arbetsmiljöverket kan arbeta vidare med frågan

Nedan redovisas ett antal olika förslag på hur AV kan arbeta vidare med frågan om utländska företag och arbetstagare; dels i "Projekt 2012" (A), det vill säga nästa steg efter denna förstudie, dels genom integrering i andra interna pågående eller kommande projekt (B) och dels inom ramen för AV:s löpande verksamhet på området (C).

Vad gäller integrering av vissa förslag i andra interna projekt (B) överlämnas i denna rapport förslagen enligt nedan som bidrag. Respektive projekt får därefter hantera förslagen på det sätt man finner lämpligt. I "Projekt 2012" (A) föreslås även ingå att följa upp om och hur projekten tar hand om förslagen samt att i respektive projekt bidra med stöd, erfarenhet och kunskap på området.

Genom att integrera vissa förslag i andra interna projekt ges den positiva bieffekten att man på ett naturligt sätt för in frågan om utländska företag och arbetstagare i ett större "AV-sammanhang". Detta torde i sig leda till att fler inom AV blir medvetna om frågan och att kunskaper och intresse därmed ökar.

För att få en översiktlig bild av hur tidigare genomgångna problem (punkt 6 ovan) hänger ihop med nedan föreslagna lösningar och aktiviteter, se [Bilaga 6](#).

A. Följande bör ingå i "Projekt 2012"

Inledningsvis kan konstateras att AV på en övergripande och nationell nivå dels behöver verka för ett fokusbyte och ta fram en strategi vad gäller "den grå sektorn", dels öka samverkan med andra aktörer på området kring såväl förhållandena för utländska företag och arbetstagare som "den grå sektorn". AV behöver också vidta åtgärder för att komma tillrätta med de faktiska hinder som gör att vi inte kan bedriva



verksamheten på ett effektivt sätt gentemot utländska företag och arbetstagare. AV behöver säkra att vi har bra verktyg och regelverk som är anpassade för samtliga arbetsplatser på svensk arbetsmarknad.

Verka för ett fokusbyte och ta fram en strategi för "den grå sektorn"

AV behöver vidta åtgärder för och verka för ett fokusbyte, från "problemen med utländska företag och arbetstagare" till "problemen med den grå sektorn" eller något annat lämpligt begrepp. I detta fokusbyte ska vi även söka påverka vår omvärld inklusive våra uppdragsgivare att göra detsamma.

Vi behöver få kunskap om och analysera "den grå sektorn". Vi behöver dessutom ta fram en strategi för att, utifrån ett arbetsmiljö- och arbetslivsperspektiv, kunna förhindra och bekämpa "den grå sektorn" och att få företag och arbetstagare inom denna sektor att både vilja och kunna skapa en god arbetsmiljö och ett gott arbetsliv. Strategin ska kunna kommuniceras både internt och externt.

I syfte att skapa delaktighet inom verket samt samla kunskaper och erfarenhet om "den grå sektorn" bör en uppstart av detta arbete ske i form av ett internt kunskapsseminarium. Då får även GD och övriga ledningen tillfälle att kommunicera frågan om "den grå sektorn", ett begrepp som förekommer i ett flertal viktiga interna dokument bland annat AV:s verksamhetsplan 2012.

Ökad samverkan

AV samverkar idag mer eller mindre formellt med ett stort antal andra myndigheter samt arbetsmarknadens parter. Det är bra. Men på vissa områden kan samverkan behöva bli mer genomtänkt, specifik och frekvent. Samverkan kring förhållandena för utländska företag och arbetstagare samt även i ett utvidgat perspektiv "den grå sektorn" är områden där ökad samverkan bör ske. Det kan handla om att gemensamt analysera hinder, problem, luckor, lösningar och gemensamma tillsynsinsatser. Idag finns en väl utarbetad samverkan mellan myndigheter, parter och andra inom specifikt bärbranschen. Det är ett exempel på att samverkan inom ett område med flera olika ansvarsområden är en bra lösning. Det är viktigt att samverka, speciellt inom områden med delat ansvar. Samtidigt behöver någon ta initiativ, vara spindeln i nätet och verka som samlade aktör, denna kan lämpligen vara AV.



Samtliga myndigheter, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer med flera som projektet talat med ställer sig positiva till ökad samverkan och till att AV tar initiativ i frågan. Förslaget om utökad samverkan och samordning förespråkas även i ett flertal rapporter på området¹².

För att markera en nystart kring samverkan på detta område kan AV bjuda in andra berörda myndigheter, parter och andra aktörer till ett externt seminarium under våren 2012.

Virtuella servicecenter för utländska företag och arbetstagare

I Norge och i viss mån i Danmark har man särskilda servicecenter för utländska företag och arbetstagare där ett antal olika myndighetspersoner finns samlade under ett tak. Ett något mindre omfattande alternativ till detta kan vara att, genom samverkan mellan olika myndigheter och andra aktörer, skapa en form av virtuell gemensam mötesplats på webben motsvarande AV:s satsning "En ingång" som kan kombineras med en telefontjänst. En start kan vara att åtminstone tillse att det finns korslänkar mellan alla aktörernas webbsidor. Denna fråga kan lämpligen diskuteras inom ramen för samverkan.

Anpassad svensk modell

Om Sverige vill behålla den svenska modellen och slippa krav på åtgärder från EU-håll krävs visst ansvarstagande från samtliga aktörer. Det gäller exempelvis frågan om "utstationeringsavtalen" som inte i någon stor omfattning inkommit till AV. AV kan inte lösa detta problem men kan agera med de medel som finns. Enligt Laval-propositionen¹³ framstår det som lämpligt att "utstationeringsavtalen" utarbetas av arbetstagarorganisationerna *efter samråd med arbetsgivarsidan* på central nivå. Vidare anges att i det fall samråd inte skett innan arbetstagarorganisationen ger in sitt underlag, *kan AV lämpligen se till att arbetsgivarsidan får del av underlaget*. Detta är något som AV bör göra för att öka aktiviteten i frågan och på så sätt eventuellt bidra till ökad förutsägbarheten och därmed legitimiteten i systemet. AV har påtalat bristen i systemet för regeringen i AV:s årsredovisning för 2011.

AV liksom övriga aktörer på området bör vara öppna för förändringar och anpassningar i den svenska modellen som snarare kan handla om

¹² Se bl a "Forced Labour in Sweden? The Case of Migrant Berry Pickers", Petra Herzfeld Olsson m fl, 2011

¹³ Prop 2009/10:48 "Åtgärder med anledning av Lavaldomen"



förstärkningar än att konkurrera om mandat och arbetsuppgifter. Inom ramen för samverkan kan AV lyfta frågan om hur man bäst kan lösa de luckor i systemet som finns vad gäller tillsyn av löner och övriga villkor för utländska arbetstagare som inte är medlemmar i någon arbetstagarorganisation.

AV bör dessutom genomföra en analys av och eventuellt verka för såväl justeringar som förenklingar i AV:s regelverk i ljuset av en svensk modell i förändring med minskad organisationsgrad. Det kan exempelvis handla om reglerna i arbetsmiljölagen (AML) om skyddsorganisationen.

Förstärkning m m av lagen om offentlig upphandling (LOU)

AV bör verka för och fundera över lämpliga förändringar i LOU, dels i syfte att förenkla regelverket och tillämpningen, dels för att förstärka regelverket utifrån ett skydds- och arbetsmiljöperspektiv. AV bör även undersöka i vad mån denna fråga kan samverka med någon form av beställaransvar (se nedan).

I denna fråga bör AV samverka med regeringen inom ramen för Upphandlingsutredningen¹⁴ samt vad gäller pågående förhandlingar om nya upphandlingsdirektiv på EU-nivå. AV har i sitt remissvar¹⁵ på Upphandlingsutredningens delbetänkande¹⁶ framfört ett antal synpunkter och förslag av stödjande och förstärkande slag.

Beställaransvar i någon form

Trots att AML i princip gäller för allt arbete som utförs i Sverige finns situationer där systemet behöver förstärkas ur ett trygghets- och säkerhetsperspektiv. Det handlar bland annat om personer som arbetar i entreprenadföretag och vars arbetsmiljö i viktiga delar är beroende av beställarföretaget, det vill säga det företag som köper tjänsterna. På vissa arbetsställen förekommer långa och ibland invecklade entreprenörskedjor som riskerar att utmynna i oklara ansvarsförhållanden. Denna förstärkning skulle kunna vara någon form av beställaransvar eller huvudentreprenörsansvar, eventuellt inom ramen för LOU (se ovan). Inom byggbranschen finns idag en form av beställaransvar. Ett antal

¹⁴ Kommittédirektiv 2010:86

¹⁵ Remiss AE 2011/101552

¹⁶ SOU 2011:73 "På jakt efter den goda affären"



olika förslag har tidigare utretts och föreslagits¹⁷ och lagstiftning om detta med varierad styrka finns i både Danmark, Norge och Finland¹⁸.

AV bör verka för att initiativ tas i denna fråga på regeringsnivå samt fundera över lämplig lösning. I ovan nämnda remissvar på Upphandlingsutredningens delbetänkande framför AV bland annat att vi vill att det ska utredas om AML och/eller LOU kan kompletteras med någon form av beställaransvar i syfte att skapa bättre kontroll vad gäller arbetsmiljöansvaret.

Införa ID-kort inom vissa branscher som bygg samt hotell- och restaurang

Finland, Norge och Island har system med obligatoriska ID-kort med vissa uppgifter inom utvalda branscher. Det torde finnas ett gemensamt intresse för flera myndigheter samt även parterna att lättare kunna identifiera arbetstagarna på en arbetsplats. Förslaget skulle leda till ökad ordning och reda samt ökad säkerhet.

Ett förslag om att införa ID-kort för de som arbetar på en byggarbetsplats har tidigare framförts av nämnda interna projekt om tillsynsstrategier vad gäller utländsk arbetskraft¹⁹. Projektet, som varit i kontakt med Norge i frågan, konstaterade att införandet av ID-kort 2008 gett flera positiva effekter. Det har blivit lättare att identifiera arbetstagare och arbetsgivare vilket gör att den juridiska processen fungerar bättre. Dessutom har privatpersoner i stor utsträckning efterfrågat ID-kort hos entreprenörer vilket har minskat de oseriösa företagens marknadsdel.

Förslaget placerades i projektgruppens aktivitetsplan och har presenterats för AV:s ledningsgrupp.

AV bör föreslå regeringen att denna fråga utreds snarast möjligt, antingen av AV eller av regeringen.

¹⁷ Se bl a SOU 2007:43 "Bättre arbetsmiljöregler II" samt SOU 2009:97 "Marknadsorienterade styrmedel på arbetsmiljöområdet"

¹⁸ Se Bilaga 4

¹⁹ Projekt 70522 "Strategier för tillsyn av arbetsställen med tillfällig utländsk arbetskraft som utför riskfyllda arbeten", ISM 2009/41234, projektägare Håkan Olsson, projektledare Anna Sundén



Inspektörer som endast inspekterar arbetsplatser med utländsk arbetskraft

AV bör undersöka förutsättningarna för att, på samma sätt som i Finland, införa ett system med inspektörer som endast inspekterar arbetsplatser med utländsk arbetskraft. Detta i stället för att lägga på dagens inspektörer fler uppgifter. Dessa inspektioner skulle då på ett lämpligt sätt anpassas till denna typ av arbetsplatser.

Lyfta upp vissa problem som AV inte råder över men som påverkar AV:s verksamhet

AV har intresse av att lösa vissa frågor som AV inte själva råder över men som ändå påverkar vår verksamhet, konkurrensneutraliteten samt arbetsmiljön på arbetsplatser där det förekommer utländsk arbetskraft. Det handlar exempelvis om "sexmånadersregeln" i skattelagstiftningen samt olikheter i socialförsäkringssystemen i olika länder. AV bör bland annat inom ramen för samverkan med andra myndigheter och parter lyfta upp frågorna, belysa problematiken och verka för förändringar.

AV bör även i samverkan lyfta frågan om påstådda hinder i lagstiftningen mot effektiv samverkan mellan myndigheter exempelvis vad gäller att samköra register.

B. Följande bör integreras i andra interna projekt

Regler om anmälningsskyldighet, register och kontaktperson vid utstationering

I den mån förslagen om anmälningsskyldighet, register och kontaktperson²⁰ genomföres torde avsevärda förbättringar ske när det gäller information, dokumentation och kontroll kring utländska företag och arbetstagare, åtminstone vad avser utstationering. AV, som föreslås ska ta emot anmälan, föra ett register samt utöva tillsyn över regelverket, ska se till att förslaget genomförs på lämpligt sätt.

För 2012 har AV tilldelats medel för uppbyggnad av ett sådant register. I uppdraget ingår att bygga upp och förvalta registret, lämna ut uppgifter, informera och utöva tillsyn. AV ska till regeringen senast i mars 2012 lämna en plan för uppdraget och uppbyggnaden av registret. Arbeta i

²⁰ Ds 2011:22 Anmälningsskyldighet vid utstationering m m



denna del bedrivs således redan inom ramen för projektet "Register för utländska arbetsgivare" (AS)²¹.

Anpassade verktyg och lösningar för inspektörerna

Eftersom det är AV:s inspektörer som handgripligen befinner sig ute på arbetsplatserna och möter de utländska företagen och arbetstagarna är det viktigt att deras samtliga verktyg är väl anpassade för denna grupp. Det kan handla om kommunikationshjälpmedel som lathundar på olika språk, lättillgänglig tolkservice och andra tekniska hjälpmedel. Det kan även vara frågan om möjligheter att söka i AV:s dokumentregister och på så sätt få fram uppgifter om tidigare genomförda inspektioner, beslut eller liknande. Andra åtgärder för att stärka inspektörerna vad gäller tillsyn av arbetsplatser med utländsk arbetskraft kan handla om att genomföra studiebesök och praktik utomlands samt samtillsyn länder emellan. En hel del har redan gjorts på detta område inom ramen för tidigare genomförda interna projekt²².

Förslagsvis integreras även i denna punkt frågor kring attityd, bemötande och förhållningssätt hos inspektörerna vid tillsyn av arbetsställen med utländsk arbetskraft.

I det fall förslagen om register, anmälningsskyldighet och kontaktperson genomförs, kommer inspektörernas arbete troligen underlättas men samtidigt kräva vissa utbildningsinsatser vad gäller de nya reglerna. Utbildningsinsatser bör även genomföras på området i stort, förslagsvis genom att ett avsnitt om utländska företag och arbetstagare läggs in i Tillsynsutbildningen ("TUB:en"). Det är viktigt att inspektörerna medvetandegörs även om närliggande områden som människohandel och skattebrott. Detta för att kunna signalera till andra aktörer och myndigheter om de ser något misstänkt.

Förslagen i denna del föreslås genomföras inom ramen för projektet "Nytt inspektionsstöd för AV" (ISA)²³.

²¹ Projektägare Ann Ponton Klevestedt, projektledare Matts Rydin

²² Det s k TUFF-projektet (tillsynsaktiviteter gentemot utländska företag och företagare) 2005 samt projekt 70522 "Strategier för tillsyn av arbetsställen med tillfällig utländsk arbetskraft som utför riskfyllda arbeten", ISM 2009/41234, projektägare Håkan Olsson, projektledare Anna Sundén

²³ IS 2011/101265, projektägare Håkan Olsson, projektledare Torben Vincentsen



Frågan om utbildningsinsatser inom "TUB:en", som är en personalfråga, föreslås överlämnas till AP för vidare hantering.

Denna punkt bör av tids- och planeringsskäl på lämpligt sätt samordnas med tidigare nämnda förslag kring införandet av regler om anmälnings-skyldighet, register och kontaktperson samt förslaget om att införa ett system med inspektörer som endast utövar tillsyn på arbetsplatser med utländsk arbetskraft. I projektet "Register för utländska arbetsgivare" behöver man bland annat överväga hur det nya regelverket ska kontrolleras, varför man behöver samordna insatserna på en övergripande nivå med vissa delar i projektet "Nytt inspektionsstöd för AV" som därefter kan fortsätta och förfina stödet för inspektörerna. På längre sikt kan sedan finnas en lämplig "verktyglåda" för nya inspektörer med nytt uppdrag.

Undersöka läget för utländska egenföretagare

Utländska egenföretagare är en särskilt utsatt grupp eftersom de i dagsläget undantas från flera av AV:s skyddsregelverk.

Det pågår ett arbete inom JU vad gäller de problem som uppstår när stora delar av arbetsmiljöregelverket inte gäller för småföretag och egenföretagare.

Utökat fokus vad gäller arbetstid

AV har möjlighet att använda samtliga våra maktmedel för att skapa en bra arbetsmiljö och ett gott arbetsliv. Samtidigt ska AV utöva tillsyn vad gäller arbetstiden för samtliga. AV kan inte endast utöva tillsyn vad gäller arbetstiden hos utländska företag eller företag med utländska arbetstagare men vi kan och bör använda arbetstiden som ett av flera verktyg för att få företag att följa lagar och regler.

En kommande allmän översyn inom J²⁴ vad gäller arbetstidsregleringen bör lämpligen inkludera även frågan om utländska företag och arbetstagare.

²⁴ Resultatkontrakt för J år 2012



Analysera frågan om verkställighet av beslut och sanktioner utifrån ett internationellt perspektiv

AV behöver djupare analysera frågorna om verkställighet av våra beslut och sanktioner även i ett internationellt perspektiv; vad kan verkställas utomlands, hur ser det ut i praktiken och vilken är Kronofogdemyndighetens roll utanför Sveriges gränser? I denna analys bör även beaktas förslaget i sanktionsutredningen om ökade möjligheter till sanktionsavgifter och hur det kommer att påverka utländska företag och arbetstagare. Utgångspunkten måste vara att alla som agerar på svensk arbetsmarknad ska vara lika inför lagen.

AV bör noga följa och delta i arbetet med EU-Kommissionens projekt, CIBELES, som bland annat arbetar för att förbättra mekanismerna för att kunna verkställa beslut och sanktioner mellan medlemsstater på arbetsmiljöns område.

Detta är i första hand en sanktionsfråga och av den anledningen bör frågan integreras i det större framtida projektet kring sanktioner inom J²⁵.

C. Följande bör genomföras inom ramen för den löpande verksamheten på området

Fortsatt omvärldsbevakning

För att kunna fortsätta arbeta med frågan om utländska företag och arbetstagare på ett trovärdigt och offensivt sätt behöver AV, liksom samtliga AV:s frågor, ha god bevakning på vad om händer i omvärlden. Även andra närliggande frågor behöver bevakas. Vad som är på gång inom utstationeringsområdet och upphandlingsområdet i Sverige och i Bryssel samt hur implementeringen av bemanningsdirektivet ska genomföras i svensk lagstiftning är bara några exempel på frågor där det för närvarande händer saker.

Verka för ett enklare regelverk på området

Regelverket på området är komplicerat och svårt att kommunicera, speciellt till utländska företag och arbetstagare som dels har svårt med språket och dels inte har inblick i det svenska systemet. AV:s löpande arbete med regelförenklingar, inom ramen för "24-punktsprogrammet",

²⁵ Projektägare Anna Middelman



kommer även denna grupp till del eftersom enkla och tydliga regler är lättare att ta till sig.

Fortsatt informationsarbete inom ramen för AV:s löpande arbete på området under 2012

Det finns idag många bra delar vad gäller AV:s funktion som förbindelsekontor och det löpande arbetet på området; informationsmaterial, översättningar, handböcker och riktade hemsidor är bara några exempel. Enligt planeringen för 2012 kommer AV att genomföra en riktad kampanj mot hotell- och restaurangbranschen, fortsatt och intensivt informationsarbete avseende utländska bärplockarna bland annat inom ramen för den särskilda tillsynsinsatsen inom jord och skog, utformande av arbetsgivarinriktad information, ge ut en ny version av utstationeringshandboken, skapa en anslagstavla på olika språk i AV:s reception med mera.

Dessutom sker inom ramen för det löpande arbetet fortsatt utveckling av IMI, ett system på EU-nivå som underlättar samarbetet mellan myndigheter i olika länder bland annat i utstationeringsfrågor. En utveckling av detta system torde förbättra kunskapsläget på området.

9. Bilagor

Planering och tidsplan, Bilaga 1

Lägesbeskrivning, Bilaga 2

Sammanställning av regelverket, Bilaga 3

Vad har AV redan gjort och vad är på gång på området, Bilaga 4

Överblick våra nordiska grannländer, Bilaga 5

Översikt problem och lösningar, Bilaga 6

10. Överlämnande och avslut

Härmed avslutas detta projekt och slutrapporten överlämnas till projektägaren.

Stockholm den

Stockholm den

.....
Anna Bergsten

.....
Anna Middelman



Källor/referenser

Propositioner och skrivelser

- Proposition 2009/10:48 "Åtgärder med anledning av Laval-domen"
- Regeringens skrivelse 2009/10:248 "En förnyad arbetsmiljöpolitik med en nationell handlingsplan"

Utredningar (SOU, PM i Ds-serien och kommittédirektiv)

- SOU 2011:73 "På jakt efter den goda affären"
- SOU 2009:97 "Marknadsorienterade styrmedel på arbetsmiljöområdet"
- SOU 2008:123 "Förslag till åtgärder med anledning av Laval-domen"
- SOU 2007:43 "Bättre arbetsmiljöregler II"
- Ds 2011:22 "Anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställningsskyddslagen"
- Kommittédirektiv 2010:86 Upphandlingsutredningen

Interna referenser

- TUFF-projektet (Tillsynsaktiviteter gentemot Utländska Företag och Företagare) 2005
- Projekt 70522 "Strategier för tillsyn av arbetsställen med tillfällig utländsk arbetskraft som utför riskfyllda arbeten", ISM 2009/41234, projektägare Håkan Olsson, projektledare Anna Sundén
- Remiss AE 2011/101552, AV:s svar på Upphandlingsutredningens delbetänkande

Rapporter

- "Forced Labour in Sweden? The Case of Migrant Berry Pickers", Petra Herzfeld Olsson m fl, 2011
- "När arbetskraftskostnaderna pressar priset", Claes-Mikael Jonsson, Thord Pettersson m fl LO, juni 2010
- "Rekrytering av utländsk arbetskraft: Invandras arbetsmiljö och anknytning till arbetsmarknaden i Sverige", Pernilla Andersson Joona och Eskil Wadensjö, 2010



Övrigt

- EU & Arbetsrätt, Nordiskt nyhetsbrev nr 3/2011
- Minnesanteckningar från samrådsmöte/"högnivåmöte" den 3 mars 2011 på Arbetsmarknadsdepartementet
- Migrationsverket, www.migrationsverket.se
- Statistiska centralbyrån, www.scb.se

Se dessutom källor i Bilaga 2 (fotnotter) respektive Bilaga 5 (källor)

Bilaga 1. Planering och tidsplan

1(1)

- V 36-39 Färdigställande av projektdirektiv och projektplan, information till Insynsråd, möte Sveriges Byggindustrier, avstämning GD
- V 40 Information till LGR, deltagande inspektion Norra Länken
- V 41 Möte LO, möte Utstationeringskommittén Bryssel, möte European Federation of Building and Woodworkers
- V 42 Seminarium "Kompetens över gränserna" Almega och Kommerskollegium
- V 43 Möte Svenskt Näringsliv
- V 44 Möte Migrationsverket, Byggkonferens I (information och inhämtande av synpunkter)
- V 45 Avstämning GD, möte Teknikföretagen, möte Skatteverket, information till Samrådsgruppen, möte Kerstin Ahlberg (Stockholms Universitet)
- V 46 Möte Kommunalarbetareförbundet, Svarstjänsten (information och inhämtande av synpunkter)
- V 47 Möte Byggnadsarbetareförbundet, Bärplockarmöte Migrationsverket, seminarium människohandel Bryssel
- V 48 Studieresa Danmark, möte Hotell- och restaurangfacket, studieresa Finland, möte Skogs- och Lantarbetsgivareförbundet
- V 49 Analys, skriva rapport, konferens "Euro-posting" om bl a administrativ samverkan Bryssel
- V 50-51 Skriva rapport
- V 52- V 1 Jul mm
- V 2 Avstämning GD, möte Saco
- V 3-4 Skriva rapport, möte CIBELES Luxemburg
- V 5 Avlämning slutrapport senast den 3 februari 2012 (därefter dragning i LGR)

Dessutom:

- Löpande möten med Arbetsmarknadsdepartementets tjänstemän
- Löpande interna möten och avstämningar med samtliga avdelningar samt Svarstjänsten
- Information om projektet på Insidan (Aktuellt samt Forum Jurist)

Bilaga 2. Lägesbeskrivning, en sammanfattning

Inledning

Det är svårt att få en klar bild av hur läget ser ut för utländska företag och arbetstagare på svensk arbetsmarknad. Eftersom det i dagsläget inte finns någon anmälningsskyldighet för varken företag eller arbetstagare från ett EU-land finns inga rättvisande uppgifter om hur många de är eller inom vilka sektorer de befinner sig. Den statistik som finns kommer från Migrationsverket och rör således endast tredjelandsmedborgare, som kommer från länder utanför EU/EES, och ger av olika skäl endast en ungefärlig uppskattning av den utomeuropeiska arbetskraftens omfattning. Man kan ändå dra vissa slutsatser utifrån information från AV:s inspektörer, från de rapporter som projektet tagit del av och från möten och samtal med parter, myndigheter och andra.

Den utländska arbetskraften utgör i dagsläget endast en liten del av den totala arbetskraften i Sverige men andelen ökar enligt statistik från Migrationsverket. Den största delen finns inom områdena bygg, jord och skog, hotell och restaurang, IT och vård. Från de gamla EU-länderna kommer arbetskraften främst från Tyskland. Vad gäller de nya medlemsländerna dominerar arbetskraften från Polen men många kommer även från Baltikum, Ungern och Slovakien. Vad gäller tredjelandsmedborgare kommer de flesta från Thailand, Indien och Bangladesh men även Kina, Turkiet, Pakistan och Ukraina.

Rapporter, media m m

Det har på senare tid skrivits ett relativt stort antal rapporter på området. Mediabevakningen har varit intensiv under senare delen av 201, framförallt har fokus legat på olika former av missförhållanden för utländska arbetstagare, bland annat inom bär-, bygg- och restaurangbranscherna samt även på biltvättar¹.

Ett regelverk som fått kritik i ett antal rapporter och artiklar är regelverket om offentlig upphandling². LO har skrivit en rapport om hur arbetskraftskostnader kan pressa priset i samband med offentliga upphandlingar³. LO har granskat tre stora infrastrukturprojekt i Sverige och menar att beställarna i upphandlingarna aktivt arbetat för att pressa kostnaderna vilket medför att huvudentreprenörer som anlitar underentreprenörer med stor andel utländsk arbetskraft får en stor del av de offentliga upphandlingarna.

Ett annat regelverk som fått mycket kritik är regelverket avseende arbetskraftsinvandring som trädde i kraft 2008. LO-distriktet i Stockholm menar, i enlighet med en debattartikel i DN⁴, att de nya reglerna för arbetskraftsinvandring leder till rovdrift på utländsk arbetskraft, att missförhållandena ökar kraftigt och att arbetsgivare fuskar med tillstånd,

¹ Reportage i radioprogrammet Kaliber i P1 den 22 okt 2011

² Exempelvis "Upphandling och arbete i EU", Kerstin Ahlberg och Niklas Bruun, Sieps 2010:3, "Verkligheten på spåret" Johan Rydstedt, Arbetarrörelsens Tankesmedja, rapport nr 42/2012 samt debattartikel i Lag & Avtal nr 11 2011 av Kerstin Ahlberg och Niklas Bruun

³ "När arbetskraftskostnaderna pressar priset", Claes-Mikael Jonsson, Thord Pettersson m fl, LO, juni 2010

⁴ Dagens Nyheter 24 nov 2011, Sthlm Debatt, debattartikel av Per Persson och Elisabeth Brandt Ygeman, LO-distriktet i Stockholms län

betalar slavlöner och utnyttjar papperslösa. Även Hotell- och Restaurangfacket har gått ut och kritiserat regelverket och dess konsekvenser⁵.

Hotell- och restaurangfacket bedrev under 2011 ett projekt, "Migrationsprojektet"⁶, för att undersöka hur kollektivavtalen följs på arbetsplatser där man valt att anställa arbetskraft från länder utanför EU/EES-området. Man menar att den nya arbetskraftsreformen lett till en tillströmning av utländska arbetstagare till hotell- och restaurangbranschen som utnyttjas att arbeta för löner och villkor som är sämre än vad som framgår av avtalen.

Vad gäller bärbranschen finns ett rapporter⁷ där missförhållanden för utländska bärplockare lyfts fram och ett antal rekommendationer presenteras. Även inom byggsektorn har skrivits ett antal rapporter⁸.

Olika samverkansprojekt

Det finns ett stort antal mer eller mindre formaliserade samverkansprojekt på området. Ett omtalat projekt är "Nackaprojektet"⁹, Nacka kommuns särskilda insats mot svartarbete och ekonomisk brottslighet i byggsektorn. Det är ett pilotprojekt i nära samarbete med byggbranschen, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Sedan våren 2009 kräver kommunen att samtliga inblandade byggtreprenörer, där kommunen är byggherre, följer ett särskilt regelverk. Förutsättningarna ingår i kommunens upphandlingsunderlag och innefattar bland annat obligatoriskt ID-kort och närvaroregistrering där uppgifterna regelbundet skickas vidare till Skatteverket.

Ett annat samarbetsprojekt är "Vita jobb"¹⁰ som startats av arbetstagarorganisationer som traditionellt sett finns inom branscher som är drabbade av svartarbete och social dumpning; Elektrikerförbundet, Byggnadsarbetareförbundet, Målareförbundet, Transportarbetareförbundet, Fastighetsanställdas förbund och Kommunalarbetareförbundet. Projektet gör att kommuner och andra offentliga upphandlare kan använda reglerna för upphandling för att förhindra social dumpning och svartarbete. Arbetstagarorganisationerna tillhandahåller en modell, branschkunskap och vid behov avtalskontroll.

"Byggbranschen i samverkan"¹¹, som består av byggarbetsgivarna och byggfacken, tar avstånd från svartarbete och annan oseriös verksamhet inom byggsektorn, liksom de ovan nämnda projekten. De lyfter fram skapandet av en byggsektor där företag kan konkurrera på lika villkor samt att de anställda ska ha säkra arbetsförhållanden. För att försvåra för oseriösa aktörer har man lagt fast ett åtgärdsprogram, "Krafttag mot svartarbete".

Det politiska läget

Frågan om utländska företag och arbetstagare och närliggande områden är aktuella och omdebatterade även i de politiska rummen. Ett antal interpellationer och frågor inom

⁵ Svenska Dagbladet 31 januari 2012, Brännpunkt

⁶ Se www.hrf.net/rapporter

⁷ Exempelvis "Forced Labour in Sweden? The Case of Migrant Berry Pickers" Petra Herzfeld Olsson m fl, 2011 och "Mors lilla Olle I och II", Swedwatch rapporter #41 och 43, 2011

⁸ Exempelvis "Nollvisionen – Inga döda i byggnadsmiljö", Byggnads och Byggcheferna, 2008

⁹ Mer information finns på www.bygg.org/publikationer/en-sund-byggbransch

¹⁰ www.avtalsinformation.nu

¹¹ www.byggbranschenisamverkan.se

detta område har framställts under hösten 2011 i första hand till arbetsmarknadsministern men även till migrationsministern¹². Dessa handlar framförallt om säkerställande av likvärdiga villkor på den svenska arbetsmarknaden, kontroll av villkoren för utländsk arbetskraft samt hur regeringen ska hantera frågan om ILO-konvention 94 om arbetsklausuler i kontrakt där offentlig myndighet är part.

Det finns ett antal tillkännagivanden till regeringen från riksdagen¹³ vad gäller utländska företag och arbetstagare och närliggande områden. Det handlar bland annat om arbetsmiljöhänsyn och möjligheten att ställa krav på villkor i enlighet med svenska kollektivavtal vid upphandlingar, offentliga som andra, samt att Sverige ska ratificera ovan nämnda ILO-konvention 94. Vidare finns det tillkännagivanden som handlar om tillsättande av en utredning med uppdrag att överväga vilka lagändringar som krävs för att värna den svenska modellen i ett internationellt perspektiv samt krav om nya politiska initiativ på EU-nivå för att säkerställa utstationeringsdirektivets karaktär av minimidirektiv.

Oppositionen driver dessa frågor i riksdagen men även via media. V framförde nyligen i en debattartikel i Expressen¹⁴ att lönedumpning och fusk måste ta slut och att Sverige borde införa den norska modellen med solidaransvar för huvudentreprenörer vid upphandling¹⁵.

¹² Se exempelvis svar på interpellationerna 2011/12:108, 122 och 123, 2011/12:94, 2011/12:59 samt svar på skriftlig fråga 2011/12:211

¹³ Se Arbetsmarknadsutskottets betänkanden 2010/11:AU3 samt 2010/11:AU10

¹⁴ "Lönedumpning och fusk måste ta slut", Jonas Sjöstedt och Josefin Brink, Expressen 30 jan 2012

¹⁵ Se Bilaga 5, avsnitt 5.5

Bilaga 3. Sammanställning av regelverket m m

Innehåll

1. Regelverk

- 1.1 Utstationeringslagen och Lex Laval m.m.
- 1.2 Regler om arbetsmiljö och arbetstid m.m.
- 1.3 Regler om offentlig upphandling
- 1.4 Regler om arbetstillstånd, uppehållsrätt, Migrationsverkets riktlinjer m.m.
- 1.5 Skatteregler
- 1.6 Socialförsäkringssystem, intyg E 101/A1
- 1.7 Regler mot människohandel

2. Rättsfall

- 2.1 Laval
- 2.2 Viking
- 2.3 Rüffert
- 2.4 C-319/06 Com vs Lux

3. Relevanta statliga utredningar

- 3.1 SOU 2011:73 På jakt efter den goda affären -
- 3.2 SOU 2011:57 En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner
- 3.3 SOU 2011:40 Månadsuppgifter - snabbt och enkelt -
- 3.4 SOU 2011:28 Cirkulär migration och utveckling - förslag och framåtblick
- 3.5 Ds 2011:22 Anmälningsskyldighet vid utstationering m.m.
- 3.6 SOU 2011:5 Bemanningdirektivets genomförande i Sverige
- 3.7 SOU 2010:63 EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare
- 3.8 SOU 2010:46 Utländsk näringsverksamhet i Sverige - En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv
- 3.9 SOU 2009:97 Marknadsorienterade styrmedel på arbetsmiljöområdet
- 3.10 SOU 2008:123 Lavalutredningen
- 3.11 SOU 2007:43 Bättre arbetsmiljöregler II

4. Pågående internationellt arbete

- 4.1 Nya upphandlingsdirektiv
- 4.2 Enforcement-direktiv och Monti II
- 4.3 Ramdirektiv - Migrationsdirektiv med regler om ett enhetligt ansökningsförfarande och en gemensam uppsättning rättigheter
- 4.4 IMI - Informationssystemet för den inre marknaden
- 4.5 Project CIBELES
- 4.6 ILO Decent Work Agenda

1. Regelverk

1.1 Lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) och Lex Laval m.m.

Allmänt om tillfälligt arbete i Sverige

Personer som kommer till Sverige och arbetar tillfälligt omfattas till olika delar av svensk rätt beroende på hur deras arbets- och anställningssituation ser ut. För personer som är anställda av en arbetsgivare som är etablerad i Sverige gäller som huvudregel att svensk rätt i sin helhet gäller för anställningsförhållandet. Personer som har en pågående anställning i ett annat land, och som skickas till Sverige av arbetsgivaren för att arbeta här, anses som huvudregel vara utstationerade i Sverige. Då gäller de svenska utstationeringsreglerna under den tid som man är här och arbetar. För personer som skickas av sin arbetsgivare till Sverige för att jobba, men som inte uppfyller kriterierna för utstationering, står det inte helt klart vilka regler som är tillämpliga, men internationella doms- och lagvalsregler kan behöva beaktas. Egenföretagare är inte heller utstationerade i lagens mening. För dem gäller inte svensk arbetsrättslig lagstiftning och de ansvarar själva för att skatter och sociala avgifter erläggs i Sverige eller i annat land. Gränsdragningen mellan vem som är egenföretagare och arbetstagare kan vara svår. Tolkningen får göras utifrån varje lagstiftnings syfte och ändamål.

Utstationering

En utstationerad arbetstagare är en person som skickas till ett annat land av sin arbetsgivare för att arbeta där under en begränsad tid. Under tiden som arbetet pågår omfattas arbetstagaren av vissa bestämmelser i mottagarlandets lagstiftning eller kollektivavtal. Det följer av EU:s utstationeringsdirektiv. I direktivet finns en så kallad hård kärna av rättigheter. Dessa rättigheter gäller bl.a. minimilön, semester, arbetstid och arbetsmiljö. Dessa rättigheter fastställs alltså i mottagarlandets lag eller kollektivavtal, och ska tillförsäkras utstationerade arbetstagare under den tid som de arbetar i landet.

I den svenska utstationeringslagen pekas ett antal bestämmelser i andra svenska lagar ut, som gäller för utstationerade arbetstagare, och som utgör den s.k. hårda kärnan enligt utstationeringsdirektivet. Lagen gäller både för EU/EES-medborgare som för medborgare från tredje land. Bestämmelserna som pekas ut finns bl.a. i arbetstidslagen, arbetsmiljölagen, semesterlagen, föräldraledighetslagen och diskrimineringslagen. När det gäller minimilön är det svenska kollektivavtalsbestämmelser som blir tillämpliga.

Arbetsmiljöverket är förbindelsekontor för utstationeringsfrågor.

Lex Laval

Efter Lavaldomen i EU-domstolen (se nedan under avsnittet om rättsfall) tillsattes en utredning – Lavalutredningen - och därefter genomfördes ett antal ändringar (SOU 2008:123, prop. 2009/10:48) för att uppnå förenlighet med EU-rätten, med målet att behålla principen att huvudansvaret för bestämmandet av lönevillkor m.m. överläts till arbetsmarknadens parter utan statlig inblandning. Stridsåtgärder mot utstationerande arbetsgivare får numera endast vidtas under särskilda förutsättningar. Dessutom kan en utstationerande arbetsgivare freda sig från stridsåtgärder genom att visa att de utstationerade arbetstagarna redan har villkor som i allt väsentligt är minst lika förmånliga som minimivillkoren i ett svenskt, centralt kollektivavtal. Vidare utökades Arbetsmiljöverkets uppdrag som förbindelsekontor, bl.a. på så vis att arbetstagarorganisationerna ska ge in sådana kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket som de kan tänkas gå till strid för, så att vi ska kunna informera om innehållet i dessa. Ändringarna trädde i kraft den 1 april 2010.

Ett antal tillkännagivanden från riksdagen – omnämnda i 2010/11:AU10 – behandlar Laval och därtill relaterade frågor. Det första avser att regeringen skyndsamt ska tillsätta en utredning med uppdrag att senast den 1 september 2012 överväga vilka lagändringar som krävs för att värna den svenska modellen i ett internationellt perspektiv. Det andra gäller behovet av nya politiska initiativ av regeringen på EU-nivå för att säkerställa utstationeringsdirektivets karaktär av minimidirektiv.

Övriga arbetsrättsliga regler vid utstationering

Enligt utstationeringslagen ska bestämmelserna om föreningsrätt och förhandlingsrätt gälla vid utstationering. Dessutom ska bestämmelserna om fredsplikt gälla för det fall kollektivavtal träffats.

Det finns även ytterligare arbetsrättsliga bestämmelser som kan ha relevans vid utstationering, exempelvis reglerna om facklig vetorätt vid inhyrning av arbetskraft eller anlitande av entreprenör, om det kan antas att den inhyrda personen eller entreprenören kommer att bryta mot kollektivavtalet (38-40 §§ medbestämmandelagen (1976:580)).

1.2 Regler om arbetsmiljö och arbetstid

Arbetsmiljöregler och ansvarsfrågor

Arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och arbetsmiljöföreskrifterna (AFS-ar) gäller som huvudregel för allt arbete som utförs i Sverige.

Grundprincipen enligt AML är att arbetsgivaren har ansvaret för arbetsmiljön i förhållande till de egna arbetstagarna. I lagen finns emellertid bestämmelser om att även vissa andra aktörer, exempelvis leverantörer, byggherrar och den som hyr in arbetskraft, har ett visst arbetsmiljöansvar. På ett gemensamt arbetsställe är det den samordningsansvarige som ska se till att skyddsåtgärderna på arbetsstället samordnas. Vid bygg- och anläggningsverksamhet (prop 2008/09:138) gäller dock särskilda samordningsansvarsregler. Reglerna finns i 3 kap AML och är en direkt anpassning till byggplatsdirektivet, 92/57/EEG. De ålägger byggherren ett tydligare arbetsmiljöansvar. Byggherren ska utse en byggarbetsmiljösamordnare dels för planeringen och projekteringen (BAS-P), dels för genomförandet av byggnadsarbetet (BAS-P).

Det finns ett rådighetsansvar i AML, som gäller för samtliga branscher. Den som råder över ett arbetsställe ska se till att det på arbetsstället finns sådana fasta anordningar, till exempel lastkajer, att den som arbetar där utan att vara arbetstagare i förhållande till honom inte utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. Han ska även se till att andra anordningar som finns på arbetsstället kan användas utan sådan risk.

Det finns också ett särskilt skyddsansvar för den som anlitar inhyrd arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet. Ansvar mot arbetsgivarens arbetsmiljöansvar, men är begränsat till det aktuella arbetet. De långsiktiga kraven på utbildning, rehabilitering osv. ligger fortfarande kvar på arbetsgivaren, dvs. den som hyr ut arbetskraften. I AV:s föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) likställs den som hyr in arbetskraft med arbetsgivare. Den som anlitar inhyrd personal är skyldig att, i fråga om det arbete som inhyrningen gäller, följa AV:s föreskrifter om SAM. Det kan handla om att inhyraren bedöma risker och undersöka arbetsförhållandena. Även uthyraren ska bedriva SAM för de anställda som hyrs ut.

För ensamföretagare (och familjeföretag) gäller bara delar av arbetsmiljölagstiftningen.

Även de anställda har visst arbetsmiljöansvar. De ska medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i de åtgärder som behövs för en god arbetsmiljö. De ska följa gällande föreskrifter och använda skyddsanordningar.

När det gäller entreprenadanställda finns inget arbetsmiljöansvar av mera generellt slag för beställaren i förhållande till de anställda på entreprenadföretaget på motsvarande sätt som det finns i fråga om inhyrd personal (se ovan). Ett entreprenadföretag har således det fulla arbetsmiljöansvaret för sina anställda även när det gäller arbete som utförs på beställarens arbetsplats. Frågan om beställans ansvar utreddes senast i SOU 2007:43 Bättre arbetsmiljöregler II (se nedan under avsnittet statliga utredningar).

Skyddsorganisation

På arbetsställen med minst fem arbetstagare ska det finnas ett eller flera **skyddsombud**. Även på mindre arbetsställen ska skyddsombud utses om det behövs. Skyddsombud utses i första hand av den eller de lokala fackliga organisationer som har eller brukar ha kollektivavtal med arbetsgivaren. Om det inte finns någon organisation som har eller brukar ha avtal kan arbetstagarna själva välja skyddsombud.

Skyddsombuden företräder de anställda i arbetsmiljöfrågor. Om ett skyddsombud anser att det finns en brist i arbetsmiljön kan ombudet begära åtgärder från arbetsgivaren. Om inget sker kan ombudet vända sig till Arbetsmiljöverket och begära ett föreläggande eller förbud, den så kallade hänvändelserätten. I särskilda situationer, t.ex. om ett arbete innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, har skyddsombudet en stoppningsrätt och kan avbryta arbetet. Ett skyddsombudsstopp gäller till dess Arbetsmiljöverket tagit ställning. Sedan 2010 (prop. 2008/09:138) gäller skyddsombudens stoppningsrätt och hänvändelserätt även för inhyrd arbetskraft (och i viss mån för utomstående arbetstagare).

Förutom lokala skyddsombud på den enskilda arbetsplatsen kan det också finnas regionala skyddsombud.

Arbetstidsregler

Arbetstidslagen (1982:673) gäller med vissa undantag allt arbete som utförs i Sverige. Lagen innehåller regler om hur mycket en arbetstagare får arbeta per dygn, vecka och år. Den tar bl.a. upp rätten till raster och pauser samt dygnsvila. Det är möjligt att träffa kollektivavtal om avvikelser från lagen.

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över arbetstidslagen och kan medge undantag från vissa av lagens regler. Om det finns ett kollektivavtal som reglerar arbetstiden är det dock parterna i avtalet som har tillsynen, och som kommer överens om vilka undantag som får göras.

Det finns även bestämmelser om arbetstid i arbetstidsförordningen (1982:901) och AFS 1982:17 (anteckningar om jourtid, övertid och mertid) som är under revidering.

På EU-nivå finns ett arbetstidsdirektiv (2003/88/EG), som Sverige har implementerat.

Sanktioner och verkställighet

Arbetsmiljöverket är tillsynsmyndighet för arbetsmiljöreglerna och (om inget kollektivavtal finns) arbetstidsreglerna och kan utfärda ett föreläggande att vidta viss åtgärd, eller utfärda ett förbud. Den som bryter mot ett föreläggande eller förbud kan straffas för detta. Ett vite kan också sättas ut, som kan dömas ut om föreläggandet eller förbudet inte följs. I sådana fall träder vitet in istället för straff.

Arbetsmiljöverket har rätt att i sina föreskrifter införa sanktionsavgifter istället för straff. De flesta av Arbetsmiljöverkets beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Det finns straffbestämmelser för arbetsmiljöbrott i 3 kap 10 § Brottsbalken.

EU-förordningen 1393/2007 om delgivning i medlemsländerna omfattar inte formellt våra ärenden, varför det är svårt att delge personer och företag som inte befinner sig i landet. Det går inte heller att driva in sanktionsavgifter och viten utomlands genom begäran av handräckning. Böter kan däremot drivas in utomlands, med hjälp av ett rambeslut om ömsesidigt erkännande av böter m.m. (2005/214/JHA).

Arbetsmiljöverkets regler för inspektion, RFI

I Arbetsmiljöverkets Regler för inspektion, Tillsynsserien 4/2009 (ny upplaga planerad till 1 mars 2012), finns ett avsnitt om verkets tillsyn av utländska företag och företagare (avsnitt 3.4.12, s 65 ff, 3.4.13 2 69-70). Där anges bl.a. följande.

- Ett problem i tillsynen av utländska företag och företagare är svårigheten att kommunicera med den utländska arbetskraften. Särskilt i snabbt uppkomna ärenden är det sällan möjligt att agera tillsammans med tolk. I de flesta fall finns på en arbetsplats någon som kan så mycket engelska att inspektören kan förklara situationen och i förekommande fall ställa erforderliga krav eller meddela förbud.
- I mallsystemet finns omedelbara förbud att utföra byggnads- eller anläggningsarbete där fallhöjden är två meter eller mer och skydd mot fall saknas, översatta till estniska, finska, lettiska, litauiska, polska och ryska.
- Samverkan med andra myndigheter, bl.a. Skatteverket, Polisen, Tullverket, Migrationsverket, Regionförbund, Försäkringskassan, kommun m.fl. kan ge Arbetsmiljöverket värdefull information. Flera av dessa myndigheter har särskilda enheter för utländska företag eller företagare.
- Om ingen filialansvarig eller föreståndare finns i Sverige kan problem uppstå med att underrätta och delge någon behörig person våra beslut. Förrättaren bör då söka upp annan representant för arbetsgivaren, exempelvis arbetsledare, och läsa upp beslutet för denne. Om denne inte förstår svenska bör någon samtidigt tolka beslutets innehåll. Därmed får muntlig underrättelse anses ha skett enligt 21 § förvaltningslagen. Därefter bör beslutet skickas med delgivningshandling till det utländska företags adress utomlands om denna adress är känd.

1.3 Regler om offentlig upphandling

Svenska upphandlingsregler finns bl.a. i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU.

Regleringen av offentlig upphandling på EU-nivå sker främst genom försörjningsdirektivet (2004/17) och klassiska direktivet (2004/18). Syftet är att säkerställa den fria ekonomiska rörligheten för varor och tjänster samt säkerställa att den upphandlande myndigheten inte gynnar nationella aktörer framför utländska. Direktiven stadgar att kontraktet ska tilldelas den som lägger det lägsta priset eller den som, utifrån vissa kriterier, lämnar det bud som myndigheten anser vara mest ekonomiskt fördelaktigt. Det är enligt EU-rätten möjligt att beakta social hänsyn (andra samhällliga mål än rent ekonomiska, såsom arbetarskydd) vid offentlig upphandling under förutsättning att förfarandet bygger på fri konkurrens samt är öppet, tydligt och icke-diskriminerande. Regleringen är allmänt hållen och ger medlemsländerna ett visst handlingsutrymme i denna fråga. Vid implementeringen av EU-direktiven i svensk rätt användes en s.k. försiktighetsprincip, varvid man exempelvis till skillnad från exempelvis Danmark och Finland inte ställer krav på kollektivavtalsenliga villkor vid offentlig upphandling.

Nya upphandlingsdirektiv förhandlas just nu på EU-nivå.

Frågan om upphandlingsreglerna i tillräckligt stor utsträckning möjliggör för den som upphandlar att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag, bereds nu i Regeringskansliet, Upphandlingsutredningen (dir 2010:86). Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2012. I ett delbetänkande, SOU 2011:73 På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen, som skickats ut på remiss till bl.a. AV, behandlas bl.a. frågan om socialt ansvarsfull offentlig upphandling. Upphandlingsutredningen bedömer att det finns möjlighet att i offentliga upphandlingar ställa krav på att minimilöner enligt svenska kollektivavtal ska följas vid utförande av tjänster i Sverige. Det finns också utrymme för att ställa krav på att de arbetsvillkor som ingår i den hårda kärnan i utstationeringsdirektivet efterlevs. Sådana krav bör lämpligen utformas som särskilda kontraktsvillkor. Utredningen bedömer vidare att upphandlande myndigheter kan behöva stöd och hjälp vid utformningen av sådana kontraktsvillkor, varför upphandlingsstödjande åtgärder kommer att övervägas. Utredningen ska också analysera möjligheten att ställa krav som går utöver EU:s minimilagstiftning och harmoniserande lagstiftning. När det gäller arbetsmiljökrav konstateras att sådana kan ställas i de särskilda kontraktsvillkoren vid utförande av tjänster. En leverantörs överträdelse av arbetsmiljölagstiftningen kan utgöra grund för uteslutning ur en upphandling, eftersom en sådan överträdelse kan anses utgöra ett brott eller allvarligt fel i

yrkesutövningen. Upphandlingsutredningen konstaterar att frågan om hur stort utrymmet att beakta sociala hänsyn bl.a. med avseende på arbetsmiljö är beror på i vilken mån det är tillåtet att ställa krav som går utöver EU:s minimiregleringar och harmoniserande bestämmelser på de aktuella områdena. AV har i sitt remissvar framhållit bl.a. att det bör utredas dels om AML och/eller LOU kan kompletteras med någon form av beställaransvar/beställarskyldighet, dels om möjligheter finns att ställa högre krav än vad som följer av t.ex. utstationeringsreglerna.

Frågan om beställaransvar behandlades i SOU 2007:43 Bättre arbetsmiljöregler II, se avsnittet om utredningar nedan. I utredningen föreslogs att en ny bestämmelse med arbetsmiljöansvar för den som beställer en tjänst skulle införas i AML. Förslaget har ännu inte genomförts.

ILO-konvention 94 från år 1949 (ILO 94) innebär att man vid offentlig upphandling kan ställa sociala krav på sina leverantörer av varor och tjänster. Offentliga kontrakt ska enligt konventionen innefatta klausuler som tillförsäkrar arbetstagare lön m.m. i enlighet med exempelvis kollektivavtal. Sverige har inte ratificerat ILO 94. Riksdagen har i flera tillkännagivanden (omnämnda i 2010/11:AU10 och 2010/11:AU3) angett dels att regeringen ska ratificera konventionen, dels att LOU bör ändras så att arbetsmiljöhänsyn m.m. kan tas vid upphandlingar. Frågan om ratificering var under utredning på 1990-talet men på grund av utstationeringsdirektivets tillkomst lämnades inte något förslag då. Frågan har tagits upp i betänkandet Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28) där det anges att det är osäkert om en tillämpning av de krav som konventionen ställer är förenliga med EU:s direktiv om offentlig upphandling och EU-rätten i övrigt. I betänkandet om åtgärder med anledning av Lavaldomen (SOU 2008:123) beskrivs den rättsliga situationen som komplicerad. I Styrmedelsutredningen (SOU 2009:97) lämnades bl.a. förslaget att den som lämnar anbud på en tjänst i offentlig upphandling ska utslutas om denne inte har fullgjort sina skyldigheter att undersöka arbetsmiljöriskerna i verksamheten och upprätta en skriftlig riskbedömning.

1.4 Regler om arbetstillstånd, uppehållsrätt, Migrationsverkets riktlinjer m.m.

Medborgare i länder utanför EU/EES som vill arbeta i Sverige måste ha arbetstillstånd. En EU/EES-medborgare som är arbetstagare har uppehållsrätt i Sverige och behöver inte arbetstillstånd för att få arbeta här. Senast tre månader efter inresan ska uppehållsrätt registreras hos Migrationsverket.

Utländska egenföretagare från länder utanför EU/EES behöver endast uppehållstillstånd, inte arbetstillstånd.

Reglerna för arbetskraftsinvandring (beviljande av arbetstillstånd) förändrades 2008. Dessförinnan gjordes en myndighetsbaserad

arbetsmarknadsprövning som innebar att det för beviljande av arbetstillstånd i princip krävdes att den kompetens som söktes inte redan fanns tillgänglig på den inhemska marknaden. Nu är det arbetsgivarens egen bedömning av sitt behov som är avgörande. För beviljande krävs dock bl.a. ett erbjudande om anställning med villkor som är i nivå med svenska kollektivavtal eller vad som är brukligt inom yrket eller branschen. Det är berörd arbetstagarorganisation som gör en bedömning av om detta krav är uppfyllt.

I Redovisning av Migrationsverkets arbete med att motverka skenanställningar inom ramen för arbetstillståndsprövning (2011-07-01) anges att myndigheten ska göra allt som den kan för att undvika att arbetstagare blir utnyttjande genom exempelvis skenanställningar. Men Migrationsverket poängterar också att man enligt gällande lag inte har mandat att göra vissa typer av kontroller, t.ex. granska arbetskontrakt efter att arbetstillstånd har beviljats. Vad man gör är att arbeta systematiskt med vissa frågor. Till exempel utreds vid indikation på skenanställning alltid huruvida det föreligger grund för att återkalla tillståndet. I flertalet fall där företaget inte är känt kontrolleras att det faktiskt existerar och bedriver verksamhet som ligger i linje med anställningserbjudandet. I alla ansökningar där arbetsgivare samtidigt erbjuder anställning till ett stort antal arbetstagare kan Migrationsverket förelägga arbetsgivaren att göra sannolikt att det finns realistiska företagsekonomiska möjligheter att betala ut lön enligt anställningserbjudandet. När ärendets natur kräver det kontaktas Skatteverket. Dessutom utvecklas förutsättningarna för att upprätta ett grunddataregister i syfte att genomföra systematiska kontroller via direktåtkomst till uppgifter från Bolagsverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

Migrationsverket har skärpt beviskraven för beviljande av arbetstillstånd för särskilda branscher med början den 16 januari 2012. Bl.a. gäller detta för städ, hotell, restaurang, bygg och jordbruk. Utöver de redan gällande kraven ska arbetsgivaren dessutom redovisa hur lön för arbetstagaren kan garanteras samt visa att arbetstagaren har fått information om arbetsvillkoren och arbetsuppgifterna. Dessutom ska utländska företag med säte utanför EU/EES visa att de har en filial registrerad här. Det finns även ytterligare krav för dem som tidigare anställt personer som beviljats arbetstillstånd (visa att försäkringar tecknats och löner betalats ut).

Liknande skärpta beviskrav finns sedan 2011 för bärplockare.

OECD-rapport – Recruiting Immigrant Workers: Sweden

I en OECD-rapport med utvärdering av den svenska arbetskraftsinvandringsreformen som presenterades i december 2011 identifieras ett antal åtgärder som Sverige bör vidta för att på ett bättre sätt försäkra att arbetsgivarnas kompetensbehov kan tillgodoses i framtiden. Till de föreslagna åtgärderna hör:

- Kontroll av de arbetsplatser/yrkeskategorier som anställer arbetskraftsinvandrare, framför allt där det inte tycks föreligga arbetsbrist, exempelvis små restauranger.
- Kontroll av utbetalade löner vid ansökan om förlängning av arbetstillstånd.
- Krav på underrättelse till Migrationsverket om anställningsvillkoren ändras under de två första åren.

1.5 Skatteregler

Personer som är bosatta utomlands och arbetar för ett företag utan fast driftställe i Sverige är fria från skyldighet att betala inkomstskatt för arbete som avser kortare period än 183 dagar (ca sex månader) under en tolv månadersperiod. Utländska företag som är verksamma i Sverige är skyldiga att lämna kontrolluppgifter för anställda som är i Sverige i mer än 183 dagar.

Personer som är bosatta utomlands och arbetar för företag med fast driftställe i Sverige under en period om mindre än sex månader ska betala s.k. särskild inkomstskatt för utlands bosatta (SINK-skatt) om 25 procent. Bor arbetstagaren utomlands men vistas i Sverige i mer än sex månader i följd kan arbetstagaren skattemässigt bli skyldig att betala vanlig inkomstskatt.

1.6 Socialförsäkringssystem, intyg E 101/A1

Som utstationerad arbetstagare kan man kvarstå i utsändningslandets socialförsäkringssystem och betala socialförsäkringsavgifter där (som utgångspunkt gäller annars motsatsen; att man har rätt till socialförsäkringsförmåner enbart i det land där man arbetar, även om man är bosatt i ett annat land). Dock måste det styrkas genom E101-intyg/A1 (intyg om tillämplig lagstiftning inom EU) eller utsändningsintyg. Detta gäller för arbetstagare som utsänds för kortare tid än två år. Det är den behöriga socialförsäkringsinstitutionen i det utsändande landet som styrker att en arbetstagare är försäkrad enligt lagstiftningen där – och som således utfärdar intyget.

1.7 Regler mot människohandel

I 4 kap 1 a § brottsbalken anges att den som genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med annat sådant otillbörligt medel rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska tvångsarbета, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

I april 2011 antogs ett EU-direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer. I direktivet fastställs minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder, och gemensamma bestämmelser om bl.a. hjälp och stöd.

2. Rättsfall

2.1 Laval

Det lettiska företaget Laval utstationerade lettiska arbetstagare till Sverige för att utföra arbete vid ett skolbygge i Vaxholm 2004. Byggnads påbörjade förhandlingar med Laval i syfte att få företaget att teckna kollektivavtal. Förhandlingarna strandade och Laval tecknade istället ett lettiskt kollektivavtal. Byggnads tog till stridsåtgärder. Frågan om stridsåtgärdernas lovlighet hänvisades av Arbetsdomstolen till EU-domstolen, som bl.a. konstaterade att utstationeringsdirektivet och EU-rätten hindrar fackliga organisationer att använda stridsåtgärder på det sätt som Byggnads gjort mot Laval (i syfte att förmå Laval att inleda förhandlingar om kollektivavtalsvillkor som går utöver direktivets så kallade hårda kärna, såväl när det gäller de områden som avses och till nivån på villkoren), när utstationeringsdirektivet genomförts på det sätt som Sverige gjort. Dessutom underkändes den svenska Lex Britannia-bestämmelsen, där hänsyn inte tas till om ett företag redan är bundet av ett kollektivavtal i hemlandet, vid användande av stridsåtgärder.

2.2 Viking

Viking Line beslutade att flagga ut fartyg från finskt till estnisk flagg, liksom att anlita estnisk personal. Det finska sjömansfacket varnade Viking Line för att stridsåtgärder skulle kunna vidtas i syfte att stoppa omflaggningsprocessen. Facket vände sig också till ITF, Internationella Transportarbetarefederationen, som kallade på solidariskt stöd. EU-domstolen konstaterade bl.a. å ena sidan att stridsåtgärdsrätten ska erkännas som en grundläggande rättighet, men å andra sidan, att den inte är oinskränkt. Parterna förliktes innan målet hade avgjorts slutligt i den engelska domstolen Court of Appeal.

2.3 Rüffert

Enligt den tyska delstaten Niedersachsens bestämmelser om offentlig upphandling måste alla företag som lämnar in anbud på offentliga bygguppdrag över ett visst värde förbinda sig att betala sina anställda minst den lön som gäller enligt kollektivavtalet för orten. De måste också se till att deras underleverantörer gör detsamma. Målet rör ett företag som anlitat en polsk underleverantör, vars anställda fick mindre än hälften av den kollektivavtalsenliga lönen. När kontraktbrottet upptäcktes hävde delstaten entreprenadavtalet. EU-domstolen förklarade att delstatens lagstiftning var oförenlig med EU:s regler om fri rörlighet. Situationen i Niedersachsen uppfyllde inte kriterierna för fastställande av minimilön som finns i utstationeringsdirektivet. Det aktuella kollektivavtalet var inte allmängiltigförklarat och lagbestämmelserna fastställde inte heller någon minimilönenivå.

2.4 C-319/06 Com vs Lux

Vad utgör så kallade ordre public-bestämmelser enligt artikel 3.10 utstationeringsdirektivet? EU-domstolen konstaterar att det är tillåtet att kräva utländska företag att följa även andra bestämmelser i den nationella lagstiftningen än vad som räknas upp i artikel 3.1 (hårda kärnan) om de utgör ordre public. Dock utgör det en begränsning av den grundläggande principen om fri rörlighet av tjänster, varför bestämmelsen måste tolkas restriktivt och inte ensidigt kan beslutas av medlemsstaterna. Domstolen menade att Luxemburg hade en alltför vid tolkning av ordre public-begreppet, då utländska företag tvingades följa samtlig arbetsrättslig lagstiftning.

3. Relevanta statliga utredningar

3.1 SOU 2011:73 På jakt efter den goda affären - Delbetänkande av Upphandlingsutredningen. Se ovan under avsnittet om offentlig upphandling m.m.

3.2 SOU 2011:57 En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner - Betänkande av Arbetsmiljösanktionsutredningen. Översyn av sanktionsreglerna i AML, ATL m.fl. med förslag på förändringar, exempelvis avkriminalisering av överträdelser och istället införande av sanktionsavgifter eller liknande avgifter. Straffsanktion konstateras i många fall vara en ineffektiv sanktion. Andra medel än straff bör som huvudregel användas för att åstadkomma efterlevnad av bestämmelserna som idag är straffbelagda. Med en ordning med sanktionsavgifter behåller Arbetsmiljöverket kontrollen över ärendet. Det skulle också innebära ett effektivare användande av samhällets resurser. Reaktionen bör kunna komma snabbare än då åtalsanmälan görs och ärendet ska hanteras av både Arbetsmiljöverket, Åklagarmyndigheten och Polisen. Dessutom föreslås Arbetsmiljöverket få möjlighet att använda förelägganden och förbud i ökad omfattning och dessa ska alltid förenas med vite. Belyser dock ej frågan om konsekvenserna för utländska företag. I nuläget saknas möjlighet till verkställighet av sanktionsavgifter och viten utomlands.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

AV tillstyrker i stort förslaget i sitt remissvar men anser bl.a. att reglerna bör ges ett senare ikraftträdandedatum, med anledning omfattande resursbehov som kommer att krävas för att gå igenom alla bestämmelser som idag är straffsanktionerade.

Proposition väntas i september 2012.

3.3 SOU 2011:40 Månadsuppgifter - snabbt och enkelt - Betänkande av Månadsuppgiftsutredningen. De föreslagna bestämmelserna innebär att uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå ska lämnas elektroniskt varje månad. Utredningen finner inte skäl att föreslå att uppgift om arbetad tid ska ingå i månadsuppgiften. Det konstateras

att flera myndigheter kommer ha nytta av månadsuppgifterna i sin verksamhet, exempelvis Migrationsverket vars möjlighet att kontrollera vilken lön som i praktiken betalats ut till den migrerande arbetstagaren förbättras. Syftet med förslaget är att arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter ska effektiviseras genom att uppgiftslämnandet samordnas, att servicen till enskilda utökas, att myndigheternas kontrollmöjligheter förbättras och att korrekta inkomstrelaterade ersättningar lämnas från välfärdssystemen. Ändringarna föreslås träda ikraft den 1 juli 2013. Någon proposition har ännu inte kommit.

3.4 SOU 2011:28 Cirkulär migration och utveckling - förslag och framåtblick - Slutbetänkande av Kommittén för cirkulär migration och utveckling. Förutsättningarna för cirkulär migration bör underlättas genom bl.a. förlängning av tidsperioden för tidsbegränsade arbetstillstånd, förenklingar i reglerna om spårbyte från asylsökande till arbetskraftsinvandrare m.m. Slutsatser bl.a. om att frågeställningar om cirkulär migration och dess utvecklingspotential i större utsträckning än idag bör uppmärksammas inom svensk samhällsförvaltning. Kommittén är angelägen om att alla myndigheter tillsammans inom sitt respektive politikområde påverkar hela frågeställningen om cirkulär migration och utveckling i positiv riktning. En viktig del i arbetet för att lyfta fram Sverige som ett alternativ för arbetskraftsmigranter består av informationsarbete kring Sverige och den svenska arbetsmarknaden. I betänkandet görs också bedömningen att regeringen bör tillse att det görs en bred översyn av problematiken kring att vissa arbetsgivare inte uppfyller utlovade arbetsvillkor. Det konstateras att det finns fall där oseriösa och kriminella arbetsgivare utnyttjar och lurar arbetstagare. Arbetsgivare som inte respekterar de lagar och villkor som gäller innebär problem för de anställda, men även för arbetsmarknaden i stort. När det gäller missförhållanden för migrerande arbetskraft kan det, förutom stora konsekvenser för de arbetstagare som berörs, också i förlängningen innebära att attraktionskraften för arbetskraftsinvandring minskar. Detta kan få negativa konsekvenser för den cirkulära migrationen. Det är därför viktigt att reformen för arbetskraftsinvandrare vårdas så att det fortsatt är ett hållbart och väl fungerande system. Kommittén har i sitt arbete diskuterat olika möjliga lösningar för att i största mån säkerställa att migrerande arbetstagare får den lön och övriga villkor som förutsätts för arbetstillståndet. Möjliga lösningar presenteras, t.ex. seriositetsprövning av arbetsgivaren inför beslut om arbetstillstånd, certifiering (pilotprojekt har redan påbörjats av Migrationsverket), registrering av arbetserbjudandet som arbetstillståndet grundar sig på, lönegaranti, stickprov och efterkontroller. När det gäller stickprov och efterkontroller konstateras att det är osäkert vilken myndighet eller annan som är bäst lämpad att utföra sådana kontroller. Oavsett vilken metod som används kommer det alltid att finnas vissa oseriösa arbetsgivare som är svåra att komma åt. Vidare är problem med arbetsgivare som inte uppfyller arbetsvillkoren inte enbart relaterat till migrerande arbetskraft utan problemen finns även för arbetstagare i

Sverige. Problembeskrivning samt lösningar kring oseriösa arbetsgivare behöver därför en bredare belysning. Ett sådant arbete ingår inte i kommitténs uppdrag, men man vill peka på vikten av att regeringen tillser att denna fråga utreds vidare.

Någon proposition har ännu inte kommit.

3.5 Ds 2011:22 Anmälningsskyldighet vid utstationering m.m.

Tidigare fanns i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. (filiallagen) ett krav på att svenska eller utländska medborgare som var bosatta utanför Sverige och som bedrev näringsverksamhet här, skulle ha en föreståndare som var bosatt i Sverige. Föreståndaren skulle ansvara för den verksamhet som bedrevs här i landet. När tjänstedirektivet genomfördes i svensk rätt togs kravet på föreståndare bort inom EES-området. Kravet på bosatt föreståndare gäller efter ändringarna endast för svenska och utländska medborgare som är bosatta utanför EES (2 § filiallagen). Anledningen till att kravet togs bort var att det bedömdes strida mot tjänstedirektivet. Filiallagsutredningen föreslog i betänkandet Utländsk näringsverksamhet i Sverige – En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv (SOU 2010:46) en generell skyldighet för utländska företag som bedrev verksamhet i Sverige att anmäla verksamheten till Bolagsverket och att utse en kontaktperson. Regeringen gick inte vidare med Filiallagsutredningens förslag att införa en anmälningsskyldighet och kontaktperson i filiallagen. Riksdagen antog den 1 juni 2011 tillkännagivandet om behovet av en representant vid utstationering av arbetstagare till Sverige.

I promemorian Anmälningsskyldighet vid utstationering m.m. (Ds 2011:22) föreslås att utländska arbetsgivare som utstationerar arbetstagare i Sverige ska vara skyldiga att göra en anmälan till Arbetsmiljöverket om utstationeringen och utse en kontaktperson här. Kontaktpersonen ska vara behörig att ta emot delgivningar för arbetsgivarens räkning och kunna tillhandahålla sådana handlingar som visar att kraven i utstationeringslagen är uppfyllda. Undantag föreslås om verksamheten i Sverige pågår i högst fem dagar. Anmälan bör vara enkel och i huvudsak internetbaserad. Arbetsmiljöverket ska enligt förslagen utöva tillsyn över reglerna. Sanktionen för den som underlåter att göra anmälan eller utse en kontaktperson ska vara en sanktionsavgift. En arbetsgivare som underlåter att anmäla förändringar av verksamheten, gör en oriktig eller bristfällig anmälan eller har en kontaktperson som inte uppfyller sina åligganden, ska kunna föreläggas att vid vite vidta rättelse. Syftet med förslagen är att tillgodose de behov som svenska myndigheter och arbetstagarorganisationer har av att kunna få kännedom om och komma i kontakt med sådana företag. Reglerna föreslås träda i kraft den 2 juli 2012. Proposition väntas den 20 mars 2012.

AV har i remissvaret tillstyrkt förslaget men bl.a. påtalat följande. Vi ser svårigheter när det gäller att utöva tillsyn över om de arbetsgivare som utstationerar arbetstagare i Sverige har fullgjort sin

anmälningsskyldighet. Hur ska tillsynen gå till när utländska arbetstagare påträffas på en arbetsplats? Om ingen anmälan har gjorts, ska anmälan tas emot på plats? Av arbetstagarna själva, om ingen arbetsgivarrepresentant finns på plats etc? Vi ser vidare svårigheter när det gäller att utreda vem som är utstationerad enligt utstationeringslagen, och som därmed omfattas av bestämmelserna. Eftersom det inte finns någon definierad tidsgräns för utstationering kan gränsdragningen mellan etablering och utstationering komma att bli problematisk. Ska arbetstagarna tillfrågas om de är utstationerade eller ska det förutsättas att det är fråga om utstationering, till dess att det framkommer uppgifter som talar för etablering? Vi anser att förslaget närmare behöver analysera svårigheterna med delgivning och verkställighet såväl i Sverige som utomlands. När ingen kontaktperson har utsetts ser vi stora praktiska svårigheter med att kunna genomföra delgivning och verkställighet. Vi anser att datum för ikraftträdande bör vara tidigast den 1 januari 2013. Det behöver vara minst sex månader från riksdagsbeslutet till dess att förslaget träder i kraft, så att vi får tid att bygga upp och driftsätta ett register, skapa rutiner för tillsynen och för utlämnande av uppgifter ur registret samt för att informera om ändringarna till utstationerande arbetsgivare.

3.6 SOU 2011:5 Bemanningdirektivets genomförande i Sverige - Betänkande av Bemanningsutredningen. Direktivet innehåller bl.a. en likabehandlingsprincip som föreskriver att uthyrda arbetstagare ska garanteras samma grundläggande arbets- och anställningsvillkor som om de hade anställts direkt i det inhyrande företaget. Förslag om en ny uthyrningslag - en ramreglering - innehållande de rättigheter som kan utkrävas med stöd av direktivet. Därefter är det upp till arbetsmarknadens parter att reglera vilka åtgärder som bör vidtas för att tillförsäkra arbetstagaren dessa rättigheter. Kravet på likabehandling är inte absolut, och utredningen föreslår att undantag bör tillåtas när det gäller lön. Utredningen bedömer att även utstationerade uthyrda arbetstagare ska omfattas av uthyrningslagen. I praktiken innebär det att denna kategori kan göra anspråk på mer förmånliga villkor än andra utstationerade arbetstagare. Förslagen är ännu inte genomförda, proposition väntas den 5 mars 2012.

3.7 SOU 2010:63 EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare - Betänkande av Sanktionsutredningen. Förslag på hur direktivet om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt (sanktionsdirektivet, 2009/52/EG) ska genomföras i svensk rätt. Syftet med direktivet är att motverka olaglig invandring till EU och innehåller ett förbud för arbetsgivare att anställa tredjelandsmedborgare som saknar rätt att vistas i landet. Arbetsgivare ska innan anställningen påbörjas kontrollera att tredjelandsmedborgare har föreskrivet tillstånd för att vistas och arbeta här, och som huvudregel underrätta Skatteverket om anställningen. Migrationsverket ska enligt förslaget få i uppdrag att erbjuda allmänna råd och stöd för hur kontrollen av tredjelandsmedborgare bäst kan genomföras. Överträdelse ska kunna medföra att arbetsgivare bl.a. åläggs olika administrativa, finansiella

och straffrättsliga sanktioner samt vissa andra åtgärder (bl.a. frångående av rätten att delta i offentlig upphandling). Direktivet innehåller också bestämmelser om ansvar för företag som anlitar underentreprenörer med anställda som vistas här olagligt. Polisen föreslås få i uppdrag att genomföra effektiva och lämpliga inspektioner genomförs för att kontrollera anställning av tredjelandsmedborgare som vistas här olagligt. Rikspolisstyrelsen föreslås få i uppdrag att på grundval av en riskbedömning regelbundet identifiera de verksamhetssektorer där detta är vanligt förekommande. Förslaget har inte ännu genomförts.

3.8 SOU 2010:46 - Utländsk näringsverksamhet i Sverige - En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv - Betänkande av Filiallagsutredningen. Relevanta delar plockades in i Ds 2011:22 Anmälningsskyldighet vid utstationering m.m.

3.9 SOU 2009:97 Marknadsorienterade styrmedel på arbetsmiljöområdet - slutbetänkande av Styrmedelsutredningen. Översyn av möjligheterna att införa styrmedel som innebär att arbetsmiljöns potential för ökad konkurrenskraft tas till vara genom att lyfta fram och förstärka de verksamhetsmässiga och ekonomiska drivkrafterna av en god arbetsmiljö. Förslag om att den som lämnar anbud på en tjänst i en offentlig upphandling ska uteslutas från upphandlingen om denne inte har fullgjort vad som föreskrivs i AML och i AFS:ar om skyldighet att utarbeta en skriftlig riskbedömning. Förslaget om arbetsmiljökrav vid offentlig upphandling är enligt vad AV anfört i remissvaret en god idé, men med en del oklarheter både vad gäller innehåll och bestämmelsernas placering, som behöver klargöras ytterligare. Förslagen har ej genomförts.

3.10 SOU 2008:123 Lavalutredningen - Se ovan under utstationeringslagen, Lex Laval m.m.

3.11 SOU 2007:43 Bättre arbetsmiljöregler II - Slutbetänkande om utredningen om arbetsmiljölagen. Behandlar skyddsombudens tillträdesrätt, genomförande av byggplatsdirektivet, arbetsmiljöansvar för den som beställer en tjänst, informationsskyldighet för den som hyr in arbetskraft, tillsyn av utländska företag och företag som byter identitet, regelförenkling m.m. Förslaget om beställaransvar, som upprättades utifrån dansk modell och som inte ännu genomförts, innebär att en ny bestämmelse skulle införas i 3 kap AML; en förpliktelse för inköpare vid offentlig upphandling att i förfrågningsunderlaget lyfta fram arbetsmiljön och vid utformningen av underlaget se till att entreprenören har möjlighet att uppfylla sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagsstiftningen. Bestämmelsen föreslogs gälla vid samtliga upphandlingar, privata som offentliga, med ett beräknat kontraktsvärde om minst en miljon kronor. I utredningen övervägdes också ett generellt beställaransvar för privata eller offentliga beställare m.fl. som beställer en tjänst, men med slutsatsen att det knappast går att avgränsa ett sådant ansvar på ett bra sätt till de

fall där det kan anses motiveras. Därför lämnades inget förslag i den delen.

4. Pågående internationellt arbete

4.1 Nya upphandlingsdirektiv

Presenterades av EU-kommissionen den 20 december 2011, för närvarande under förhandling

4.2 Enforcement-direktiv och Monti II

Förslagen planeras att presenteras av EU-kommissionen under våren 2012 och ska därefter förhandlas.

Enforcement-direktiv

Förslag till tillämpningsdirektiv till utstationeringsdirektivet. Enligt informella källor kan direktivet komma att innehålla följande:

- Kvalitativa kriterier för definitionen av utstationering (ej uttömmande lista) i syfte att öka rättssäkerheten och motverka kringgående av reglerna m.m. Till kriterierna hör att det ska finnas ett verkligt anställningsförhållande mellan arbetsgivaren och den utstationerande arbetstagaren under hela tiden som utstationeringen pågår, att företaget inte enbart på papperet har verksamhet i det land där det påstås vara etablerat, m.m.
- Åtgärder i syfte att förenkla tillgängligheten till information om vilka regler som är tillämpliga, även vad gäller bestämmelser i kollektivavtal. T.ex. göra allmänt tillgängligt på internet information om vilka kollektivavtal som gäller, särskilt vad gäller minimilön och den beräkningsmetod som använts, göra informationen tillgänglig på flera språk, om möjligt i en sammanfattad broschyr, tillhandahålla uppgift om vem man kan kontakta med ev frågor m.m. Dessutom ska en myndighet utses att samarbeta med andra medlemsländer, utbyta information, utöva tillsyn m.m.
- Principer, regler och tillvägagångssätt som behövs för ett effektivt administrativt samarbete.
- Nationella kontrollåtgärder – varvid kopplingen till bl.a. administrativt samarbete betonas – där både värdlandet och ursprungslandet är nödvändiga aktörer. Medlemsländerna ska t.ex. försäkra att nödvändiga kontroller och övervakningsmekanismer skapas och att effektiva och lämpliga inspektioner utförs för att se till att bestämmelserna i direktivet följs. Arbetsmarknadens parter kan ges ansvar för utövande av kontrollen under förutsättning att skyddsnivån motsvarar vad som framgår av direktivet, alternativt komma överens om motsvarande system för kontroll.
- Förslag på gemensamt ansvar/entreprenörsansvar/riskfördelning med fokus på preventiva åtgärder, kombinerat med möjligheten för medlemsländerna att införa mer långtgående bestämmelser. T.ex. ska en beställare kunna hållas ansvarig för obetalda löner och liknande. Dessutom ska en beställare/entreprenör som vetat om eller borde ha vetat om att en underleverantör inte respekterat allt medvetet försökt kringgå reglerna, kunna hållas ansvarig för skyldigheterna i direktivet, inkl. gällande minimilön.
- Gränsöverskridande verkställighet av administrativa avgifter m.m.

- Användande av IMI.

Monti II

Förslag till Monti II-förordning som klargör förhållandet mellan stridsåtgärdsrätten och de ekonomiska friheterna, framför allt etableringsfriheten och den fria rörligheten av tjänster. Fastställer att ingen har företräde framför den andra, men att utövandet vid en eventuell konflikt kan behöva förlikas i enlighet med proportionalitetsprincipen. Jämlikheten vad gäller status innebär att stridsåtgärdsrätten liksom de ekonomiska friheterna inte är oinskränkt. En presumtion föreslås, som innebär att användandet av stridsåtgärder ska presumeras vara tillåtna i situationer då gränsöverskridande intresse/faktorer saknas eller är hypotetiska. De nationella domstolarnas roll förtydligas – de (och inte EU-domstolen, som dock ska kunna utfärda råd och liknande) föreslås få ensam jurisdiktion på området med uppgift att döma i händelse av tvist och skapa den rätta balansen mellan de olika intressena och tolka EU-rätten i händelse av konflikt. Dessutom föreslås bl.a. en varningsmekanism.

4.3 Ramdirektiv - Migrationsdirektiv med regler om ett enhetligt ansökningsförfarande och en gemensam uppsättning rättigheter

4.4 IMI - Informationssystemet för den inre marknaden

Internetbaserat informationsutbytessystem för myndigheter inom EU/EES, pilotprojekt utstationering, påbörjades i maj 2011, ska utvärderas i maj 2012. Arbetsmiljöverket är lokal koordinator i Sverige. Antalet frågor som förmedlats i systemet har ökat sedan september 2011, och utvecklingen är positiv med ett stigande antal förfrågningar i systemet.

4.5 Project CIBELES

CIBELES är ett EU-projekt som startade 2009/2010 efter godkännande av SLIC (Senior Labour Inspectors Committee) och som finansieras av Kommissionen. Syftet med projektet är att förbättra informationsutbytet mellan arbetsmiljömyndigheter inom EU för att säkra gränsöverskridande verkställighet och ömsesidigt assistans vad gäller inspektions- och sanktionsprocesserna på arbetsmiljöområdet. Det handlar om att förbättra mekanismerna för att kunna verkställa beslut och sanktioner mellan medlemsstater. Vidare ska projektet utarbeta förslag till SLIC och Kommissionen på detta område. Projektgruppen har nyligen kommit med ett antal förslag i en slutrapport. En arbetsgrupp inom CIBELES, där AV finns representerade, arbetar för närvarande vidare med slutrapportens förslag.

4.6 ILO Decent Work Agenda

ILO, International Labour Organization, har tagit fram en Decent Work Agenda, med Decent Work Country Programmes. ILO:s strategiska mål:

- Jobbskapande – en ekonomi som skapar förutsättningar för investeringar, entreprenörskap, kompetensutveckling osv.
- Säkerställa rättigheter i arbetet – nå erkännande av och respekt för arbetares rättigheter
- Utökad socialt skydd och uppmuntra till social dialog

Bilaga 4. Vad har AV redan gjort och vad är på gång

1. Avslutade projekt
2. Förbindelsekontor, informationsuppdrag
3. Övrigt
4. Pågående och kommande projekt m.m.

1. Avslutade projekt

1.1 TUFF 2005-2006 - Projekt Tillsyn av utländska företag och företagare

Projektrapport som resulterade i följande åtgärder:

- Förtydligande av våra rutiner och policys för att underlätta tillsynen av utländska företag och företagare. Checklista, frågeformulär på flera språk, tolkhjälp och översättning, revidering av Regler för inspektion, omedelbart förbud (interimistiskt) ska kunna förenas med vite, kontroll av lagda förbud, begäran om polishandräckning vid behov, försegling, begäran om beslagtagande, regler och enhetliga rutiner för delgivning.
- Särskilda interna informationsåtgärder för att minska svårigheterna i tillsynen. Broschyr med allmän information om arbetsmiljölagstiftningens innehåll på flera språk, informationsbrev till byggherrar, förmedlingsföretag inom byggbranschen, företag och organisationer inom jord- och skogsbruk samt hotell- och restaurangnäringen. Utveckling av AV:s hemsida, tydlig och lättillgänglig information.
- Kartläggning av vilka effekter EU-utvidgningen fick för tillsynen.
- Viss förstärkt tillsyn under 2006.

1.2 Projekt Strategier för tillsyn av arbetsställen med tillfällig utländsk arbetskraft som utför riskfyllda arbeten 2009-2010

Utländsk arbetskraft är en utsatt grupp ur arbetsmiljöperspektiv, särskilt inom byggbranschen. Följande förslag lämnas i projektrapporten och i en aktivitetsplan:

- Anpassad tillsynsstrategi. I större utsträckning använda omedelbart förbud för att hindra att riskfyllt arbete fortsätter och vid behov rikta det mot arbetstagare på platsen (om ingen arbetsgivarrepresentant finns och det kan misstänkas att delgivning utomlands kan bli svår att genomföra). Även använda omedelbart förbud när det inte går att fastställa om en arbetare är arbetstagare eller ensamföretagare och rikta det mot arbetaren i sin egenskap av presumtiv arbetstagare och/eller ensamföretagare. Vid bristfälligt fallskydd/avsaknad av

fallskydd på byggarbetsplats bör förbud med villkor om fallskydd riktas mot byggherren. Har genomförts i Tillsynsserien 1/2011 Tillsynsmetoder mot arbetstagare och byggherrar.

- Utsträckta befogenheter för arbetsmiljöinspektörer. Möjlighet att meddela omedelbara förbud med vite som också utgör AV:s slutliga beslut i ärendet samt ökade möjligheter att begära polishandräckning.
- ID-kort. AV bör arbeta för att alla som arbetar på bygg- och anläggningsplats i Sverige ska bära ett synligt ID-kort.
- Stödfunktioner och information. Inspektörerna bör få bättre kunskap om KSS (Knowledge Sharing Site) för att skaffa information om utländska företag. Förbättra SARA så att det går att ta reda på vilka tillsynsinsatser ett utländskt företag tidigare har varit föremål för i Sverige. Framtagande av språkguide för främst bygginspektörer. Åtgärder för Insidan och av.se för att implementera förslag till tillsynsstrategi respektive nå utländsk arbetskraft.

2. Förbindelsekontor, informationsuppdrag

2.1 Arbetsmiljöverkets uppdrag som förbindelsekontor för utstationeringsfrågor

- Informera om vad som gäller vid utstationering i Sverige samt samarbeta med myndigheter i Sverige och utomlands. Sedan Lex Laval 2010 ska arbetstagarorganisationerna lämna in sådana kollektivavtalsvillkor till oss som de kan tänkas gå till strid för. Fått in fyra avtal (nov 2011). Pilotprojekt IMI för utstationeringsfrågor med start 2011 (AV koordinator i Sverige).

2.2. Informationsinsatser (kopplat till förbindelsekontorsuppdraget samt regeringsuppdraget att förbättra informationen till utländska företag och arbetstagare).

- Handbok om utstationering (2009, reviderad upplaga 2010) på svenska och engelska.
- Information om utstationering på hemsidan har översatts till flera språk. Omstrukturering och pedagogisering av informationen.
- "Country fiche" på EU-kommissionens hemsida : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=726&langId=sv>
- Översättning av ytterligare AFS:ar till engelska.
- Översättning av informationsmaterial om arbetsmiljö till flera språk (t.ex. Your working environment in Sweden).
- Information till särskilda yrkesgrupper – t.ex. till utländska bärplockare och snöskottare – på flera språk.
- Spridning av vår information genom svenska ambassader i utlandet.
- Samarbete med andra myndigheter och arbetsmarknadens parter (informationsutbyte m.m.).
- IMI – Informationsutbyte mellan EU-länder.

- Informationskampanj till utländska byggnadsarbetare på sex språk - annonsering i utländsk media, kollektivtrafiken, internet m.m. Kampanjsajt www.safeatwork.se. Broschyr med bilder. Även arbetsgivarkampanj. Fokus på säkrare byggarbete och att öka kunskapen om svenska arbetsmiljöregler hos utländska byggnadsarbetare.

3. Övrigt

3.1 SLIC - Senior Labour Inspectors' Committee

Rådgivande till Kommissionen. Har i uppdrag att genom samarbete övervaka att tillämpningen av sekundärrätten på arbetsmiljöområdet sker på ett effektivt och likvärdigt sätt, samt analysera praktiska frågor som är kopplade till detta område. Kommittén består av två representanter från inspektionsmyndigheten i varje land. Målet är att uppnå gemensamma principer på inspektionsområdet.

3.2 KSS - Knowledge Sharing Site

SLIC har en s.k. KSS som startades för att förbättra informationsutbytet mellan de europeiska inspektionsmyndigheterna.

3.3. Project CIBELES

CIBELES är ett EU-projekt som startade 2009/2010 efter godkännande av SLIC (Senior Labour Inspectors Committee) och som finansieras av Kommissionen. Syftet med projektet är att förbättra informationsutbytet mellan arbetsmiljömyndigheter inom EU för att säkra gränsöverskridande verkställighet och ömsesidigt assistans vad gäller inspektions- och sanktionsprocesserna på arbetsmiljöområdet. Det handlar om att förbättra mekanismerna för att kunna verkställa beslut och sanktioner mellan medlemsstater. Vidare ska projektet utarbeta förslag till SLIC och Kommissionen på detta område. Projektgruppen har nyligen kommit med ett antal förslag i en slutrapport. En arbetsgrupp inom CIBELES, där AV finns representerade, arbetar för närvarande vidare med slutrapportens förslag.

4. Pågående och kommande projekt m.m.

4.1 Pågående

Projekt Inspektionsstöd - Projektägare: Håkan Olsson (ISA),
Projektledare: Torben Vincentsen

Projekt Register för utländska arbetsgivare - Projektägare: Ann Ponton
Klevstedt (AS), Projektledare: Matts Rydin

Översyn av RFI - Klart mars 2012, se avsnitt ovan

4.2 Kommande

Sanktionsavgiftsprojekt - Projektägare: Anna Middelman (J),
Projektledare: Johan Östenson Rogemark?, påbörjas 2012?

Projekt om tillsynen enligt ATL - Projektägare: Anna Middelman (J),
Projektledare: Maria Nyman, påbörjas 2012?

Bilaga 5. Hur ser det ut i våra nordiska grannländer, en överblick

Sammanfattning

Projektgruppen har genomfört två studieresor, till Danmark och Finland, för att i första hand se hur länderna arbetar med frågan om utländska företag och arbetstagare och närliggande frågor, däribland "den grå sektorn". Vidare har viss kunskap om Norge inhämtats.

Följande kan konstateras:

- Danmark, Finland och Norge har system för anmälningsskyldighet avseende utstationerade företag.
- Norges och Finlands motsvarigheter till AV övervakar, förutom arbetsmiljölagsstiftningen, även anställningsvillkoren för utstationerad arbetskraft.
- Finland har inspektörer som endast inspekterar arbetsplatser med utländsk arbetskraft.
- Danmark, Finland och Norge har någon form av beställaransvar i syfte att främja lika konkurrens samt iakttagande av anställningsvillkor.
- Finland och Norge (och även Island) har system med obligatoriska ID-kort inom i första hand byggbranschen.
- Danmarks, Finlands och Norges regeringar har, med olika fokus, frågan högt på dagordningen med planer på konkreta stärkta insatser och tydlig involvering av sina motsvarande AV.
- Finland har fokus på "den grå ekonomin" och talar snarare om riskerna med snedvridande konkurrens effekter för företagen än om "social dumpning", något som Danmark och Norge fokuserar på.

1. Inledning

Nedan redovisas lagstiftning med mera i Finland, Danmark och Norge vad avser utländska företag och arbetstagare och närliggande frågor. Redovisningen avser inte att vara heltäckande utan tar endast upp valda delar som får anses särskilt intressanta för förstudien. I månadsskiftet november-december 2011 genomförde projektet studieresor till Danmark respektive Finland. Viss kunskap har inhämtats vad gäller Norge.

Följande förkortningar kommer att användas nedan:

LIA= Labour Inspection Authority (motsvarande arbetsmiljömyndighet)

OSH= Occupational Safety and Health (motsvarande arbets säkerhet och arbetshälsa/arbetsmiljö)

2. Allmänt

Nordiska Ministerrådet har i en relativt aktuell komparativ studie¹ konstaterat att lagstiftning och rättslig praxis vad gäller yrkesinspektion inte skiljer sig väsentligt bland de nordiska länderna. Detta beror, enligt studien, huvudsakligen på ländernas medlemskap i ILO och EU eller EES som tvingar länderna att införliva EU-direktiven på området i sina

¹ Comparative study of legislation and legal practices in the Nordic countries concerning labour inspection, Nordiska Ministerrådet, TemaNord 2011:539

nationella rättssystem men även det faktum att de nordiska länderna delar liknande värderingar och rättsliga traditioner. Vissa skillnader föreligger dock.

Vad gäller strukturen, förvaltningen och administrationen av yrkesinspektionen skiljer sig Finland från de andra länderna genom att det där inte finns en separat "Labour Inspection Authority" (LIA) som i de andra nordiska länderna. I Finland är kompetens och mandat kring inspektionen uppdelat mellan "Occupational Safety and Health"- myndigheter (OHS-myndigheter) och ministeriet. I övrigt har alla länders respektive LIA ungefär samma områden som de övervakar (t ex regler om arbetsplatsen, farliga ämnen på arbetsplatsen, arbetstid, minderårigas arbete, produktsäkerhet och marknads kontroll). LIA i Finland och Norge övervakar dessutom anställningsvillkoren för utstationerade arbetstagare.

Även om likheterna är många mellan länderna och deras respektive system finns skillnader vad gäller lagstiftningen kring arbetsvillkor som är "inhemsk" till sin natur t ex gällande tillsyn av villkor för utstationerad arbetskraft samt användningen av ID-kort inom vissa sektorer på arbetsmarknaden.

Uppföljningssystemen av lagstiftningen varierar mycket. I alla länder har LIA verktyg för att hantera överträdelser av arbetsmiljölagstiftningen, dock med varierande styrka och effektivitet.

2.1 Inspektion av utländsk och utstationerad arbetskraft

Utstationeringsdirektivet har implementerats i alla nordiska länder. Dessutom omfattas utstationerad arbetskraft av relevanta arbetsmiljölagar i alla länder. LIA har skyldighet att kontrollera att arbetsgivarna följer lagstiftningen vad gäller utstationerad och utländsk arbetskraft. Vissa LIA har, som nämnts, en vidare roll när det gäller tillsyn av utstationerad och utländsk arbetskraft.

Norska arbetsmiljölagstiftningen innehåller bestämmelser för utstationerad arbetskraft. Där ska LIA övervaka arbetsmiljö och löner för utstationerad arbetskraft. Dessutom informerar LIA om relevanta regler och arbetstagares rättigheter för att öka medvetenheten, detta med syfte att förebygga social dumping.

I Finland införlivades direktivet i utstationeringslagen som innehåller bestämmelser om arbetstid, säkerhet, löner och ett antal sociala förmåner som OSH myndigheterna övervakar. Samma myndigheter övervakar även arbetsvillkor och löner för utstationerad arbetskraft.

Utstationeringsdirektivet föreskriver att medlemsstaterna ska utse ett eller flera förbindelsekontor som ska koordinera och ge information vad gäller utstationering. LIA i Danmark, Norge och Sverige fungerar som förbindelsekontor. OSH-avdelningen vid social- och hälsoministeriet är förbindelsekontor i Finland.

2.2 Regler om anmälningsskyldighet och representant

Utstationeringsdirektivet innehåller inte några regler om vilka administrativa regler som medlemsstaterna ska uppställa för att kontrollera att direktivet följs. Det finns således inte i direktivet några krav på anmälningsskyldighet eller kontaktperson. Anmälningsskyldighet för utstationerande företag finns dock i närmare hälften av EU-länderna. Som framgår nedan har våra nordiska grannländer system för detta. Det har inte prövats rättsligt om de finska, danska och norska systemen fullt ut överensstämmer med EU-rätten.

3. Finland

3.1 Allmänt

Finland har inte minimilöner i lag utan har ett system med allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Alla riksomfattande kollektivavtal som anses representativa för en bransch blir allmänt bindande. Alla arbetsgivare, även oorganiserade, måste således iaktta åtminstone de anställningsvillkor och anställningsförhållanden som bestäms i riksomfattande representativa kollektivavtal. Vilka kollektivavtal som är representativa fastställs enligt en viss lag. När ett kollektivavtal allmängiltigförklaras innebär det att alla arbetsgivare som är verksamma inom det aktuella arbetsområdet blir skyldiga att följa avtalet. Lönen bestäms på basis av sektorspecifika kollektivavtal för nästan 90% av löntagarna.

Den fackliga organisationsgraden är, trots systemet med allmängiltigförklaring, hög; ca 78 % (2008). Kollektivavtalen beräknas täcka 87% av arbetstagarna och av dessa är det bara 5-7% som har kommit att täckas till följd av allmängiltigförklaringen. Småföretagare är allmänt missnöjda över att det inte går att ingå avtal under de lönenivåer som avtalen föreskriver.

Det finns en omfattande arbetsrättslig lagstiftning i Finland och bestämmelserna har ofta stor likhet med motsvarande svenska lagstiftning. Rätten till fackliga stridsåtgärder, inklusive sympatiåtgärder, är i princip detsamma som i Sverige. En arbetsgivare är skyldig att tillämpa ett ingånget kollektivavtal även för oorganiserade arbetstagare. På samma sätt som i Sverige och Danmark gäller skyldigheten bara mot den arbetstagarorganisation som är motpart i avtalet.

3.2 Organisation och arbetsfördelning

Arbets- och Näringsministeriet ansvarar bland annat för arbetspolitiken inklusive arbetsrätten och främjandet av sysselsättningen och sund konkurrens och bereder och utvecklar lagstiftning på området. Social- och Hälsovårdsministeriet svarar bland annat för utvecklingen av säkerhet, arbetarskydd och hälsa i arbetet, för tillsynen av arbetarskyddet och för utarbetandet av arbetarskyddsrelaterad lagstiftning.

De regionala arbetarskyddsmyndigheterna (OSH-myndigheterna), som ligger under Social- och Hälsovårdsministeriet, övervakar att arbetarskyddslagstiftningen iakttas. Arbetarskyddsinspektörer inspekterar arbetsplatserna. Inom de regionala myndigheternas olika ansvarsområden för arbetarskyddsuppgifter finns ca 460 tjänster fördelade på fem geografiska områden. Det finns totalt ca 223 000 arbetsplatser som tillsynas, varje år genomför inspektörerna ca 20 000 inspektioner (2011).

De berörda arbetsmarknadsorganisationerna övervakar att kollektivavtalen efterlevs. OSH-myndigheterna övervakar att även oorganiserade arbetsgivare iakttar de kollektivavtal som är allmänt bindande. Vidare övervakar myndigheterna iakttagandet av allmänt bindande kollektivavtal i samarbete med de arbetsmarknadsorganisationer som ingått avtalen i fråga. Treparsamarbetet utgör en central princip i Finland vad gäller arbetarskyddsrelaterade åtgärder.

Det kommer inom kort att finnas 36 inspektörer totalt som endast arbetar med utländsk arbetskraft. Omkring 900 inspektioner per år är koncentrerade på just utländsk arbetskraft. Inspektörerna och arbetstagarorganisationerna kontrollerar samma saker, villkor och löner,

men med olika verktyg. Arbetstagarorganisationerna kontrollerar i första hand de arbetsplatser där de har medlemmar. Enligt uppgift från inspektörerna själva är det inga problem kring samarbete och gränsdragningar, de snarare stärker varandra i arbetet.

3.3 Grå ekonomi

Inom den finska skatteförvaltningen finns sedan 1 januari 2011 en lagstadgad "Enhet för utredning av grå ekonomi". Dessförinnan hade man arbetat med frågan under tio års tid i projektform. Enheten ska främja bekämpningen av den grå ekonomin genom att i första hand producera och sprida information om grå ekonomi och bekämpningen av den. Enheten utför inget operativt arbete utan agerar endast som stöd åt andra operativa myndigheter. Enheten utgör en del av vårt motsvarande Skatteverket och sysselsätter i dagsläget 23 personer. Enheten inrättades bland annat på grund av resursbrist hos andra myndigheter (många gjorde lite "med vänsterhanden") och för att kunna tillhandahålla enhetlig information till beslutsfattare.

I lagen definieras grå ekonomi, för första gången, som sådan verksamhet inom en organisation där vissa lagstadgade skyldigheter försummas i syfte att undvika skatter och diverse lagstadgade försäkringsavgifter.

Till stöd för att främja bekämpningen ska enheten göra fenomenutredningar. I en sådan beskrivs fenomen inom den grå ekonomin, bekämpningen av den grå ekonomin samt effekterna av dessa utan att någon organisation eller person specificeras.

3.4 Lagstiftning om beställansvar mm

Lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitan av utomstående arbetskraft/när arbete läggs ut på entreprenad trädde i kraft den 1 januari 2007 och gäller inom både privat och offentlig sektor. Syftet med lagen är att bekämpa den ekonomiska gråzonen och främja lika konkurrens mellan företag samt iakttagande av anställningsvillkor. Vidare ska lagen skapa förutsättningar för att säkerställa att företag som ingår avtal om hyrd arbetskraft och underleverans fullgör sina lagstadgade förpliktelser såsom avtalsparter och arbetsgivare. Beställaren är skyldig att utreda en sådan avtalsparts bakgrund; beställaren måste ha viss information innan man sluter ett kontrakt och avtalsparten, det vill säga arbetsgivaren till den inhyrda arbetskraften samt avtalsparten i ett underentreprenadsavtal, måste ge sådan information till beställaren. Det gäller bland annat information om registrering i vissa register och anställningsvillkor. Det finns inga specifika arbetsmiljökrav i lagen. Denna information måste också erhållas för utländska företag och får inte vara äldre än tre månader. Lagen tillämpas på arbete som utförs i Finland och som tar mer än tio arbetsdagar eller om värdet överskrider en viss summa (7 500 euro). Regeringen har planer på att effektivisera lagen.

I förarbetena till den finska lagstiftning som genomför EU:s upphandlingsdirektiv säger man sig ha uppfyllt villkoren i ILO 94 om arbetsklausuler i kontrakt där offentlig myndighet är part, som Finland har ratificerat, genom en ny bestämmelse. Enligt lagen ska den upphandlande enheten kräva att anbudsgivarna bekräftar att de utformat sina anbud med hänsyn till de skyldigheter gällande bland annat arbetarskydd och anställningsförhållanden som anges i lagen. OSH- myndigheterna övervakar denna lag.

3.5 Lagstiftning om utstationering

Den finska utstationeringslagen påminner om den svenska med skiller sig i några väsentliga avseenden. Lagen är tillämplig på ungefär samma situationer som den svenska. I den finska

lagen finns en uppräknig av bestämmelser i finsk lag som ska tillämpas om de är förmånligare än hemlandets lagar, bl a hänvisas till bestämmelser om semester, arbetstid och skydd i arbetet.

I Finland har man gjort en speciell anpassning till den finska allmängiltighetsregleringen genom att föreskriva att bestämmelser om lön, semester, arbetstid och skydd i arbete som ingår i allmängiltiga kollektivavtal ska tillämpas vid utstationering. 2006 infördes nya bestämmelser i utstationeringslagen gällande bland annat utseende av representant, ansvar att föra register över utstationerad arbetskraft, dokumentation av arbetstid, lönedetaljer och skyldighet att förse personalrepresentant med information.

3.6 Lagstiftning om anmälningsskyldighet och representant

Enligt den finska utstationeringslagen gäller sedan 2006 en skyldighet för företag som utstationerar arbetstagare till Finland att utse en företrädare i Finland. Ett företag som utstationerar arbetskraft till Finland ska ha en företrädare i Finland om företaget inte har ett driftsställe i landet. Skyldigheten gäller om utstationeringen pågår mer än 14 dagar. Företrädaren ska utses senast när de utstationerade arbetstagarna inleder arbetet och bemyndigandet ska gälla i minst 12 månader efter det att de utstationerade arbetstagarna slutat att arbeta i Finland. Den som låter utföra arbetet ska i sitt avtal med det utstationerande företaget eller på annat sätt se till att det utstationerande företaget utser en företrädare.

Företrädaren måste inte ha hemvist i Finland men ska befinna sig i Finland. Till företrädare kan utses exempelvis den som beställt tjänsterna och som befinner sig i Finland (ett företag som hyr in arbetstagare) eller en revisionsbyrå eller annat företag som erbjuder utländska företag tjänster. Även en utlänning som är anträffbar i Finland får utses till företrädare.

Syftet med regeln om företrädare är att underlätta för myndigheterna att utöva tillsyn och att säkerställa en mer effektiv tillgång till vissa dokument gällande minimianställningsvillkoren.

Företrädaren ska vara behörig att ta emot stämningar och andra handlingar från myndigheter såsom protokoll och beslut som fattas i samband med exempelvis inspektioner kring arbetsmiljö och säkerhet. Vidare ska företrädaren kunna göra upp rättegångshandlingar och agera i domstol på företagets vägnar. Det framgår inte av lag eller förarbeten om företrädaren ska vara behörig att förhandla eller ingå kollektivavtal. Det är inte vanligt att utländska arbetsgivare ingår kollektivavtal i Finland i och med systemet med allmängiltigförklaring av kollektivavtal. En utländsk arbetsgivare är i vilket fall skyldig att iaktta åtminstone de villkor som följer av ett finskt allmänt bindande kollektivavtal som anses representativt för den aktuella branschen.

Dessutom finns en regel om skyldighet att ha uppgifter om de utstationerade arbetstagarna. Arbetsgivaren eller företrädaren, om arbetsgivaren inte har något driftsställe i Finland, ska när arbetet inleds inneha viss skriftlig information; identifieringsuppgifter om det utstationerande företaget och de utstationerade arbetstagarna, en utredning om de anställningsvillkor som tillämpas på de utstationerade arbetstagarna och en utredning om grunden för de utstationerade arbetstagarnas rätt att arbeta. Det utstationerande företaget ska innan arbetet i Finland inleds meddela den som låter utföra arbetet vem som innehar uppgifterna under tiden för utstationeringen. Uppgifterna ska bevaras i två år efter att de utstationerade arbetstagarna slutat arbeta i Finland.

Om utstationeringen pågår mer än åtta dagar ska arbetsgivaren eller företrädaren dessutom inneha bokföring av arbetstid vad gäller arbetet i Finland och uppgifter om betalda löner.

Arbetsgivaren eller företrädaren ska på begäran ge OSH-myndigheterna vissa uppgifter och utredningar. Vidare är arbetsgivaren eller företrädaren skyldig att lämna uppgifter om de arbetsvillkor som ska tillämpas på de utstationerade arbetstagarna till en representant för personalen.

Om arbetsgivaren eller företrädaren uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheten att inneha eller meddela uppgifter ska de dömas till böter. Även den som låter utföra arbetet/beställaren kan dömas till böter om han uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att se till att det utstationerande företaget utser en företrädare.

AV:s finska kollegor uppgav vid besöket att man hellre, avseende systemet med företrädare, skulle vilja ha en myndighet som de utstationerande företagen kunde anmäla uppgifter till.

3.7 ID-kort

I Finland föreskriver arbetsmiljölagstiftningen att varje person som arbetar på en byggarbetsplats måste ha ett synligt illustrerat ID-kort. Av ID-kortet ska framgå om personen är i ett anställningsförhållande eller en egenföretagare. Det åligger kunden/beställaren att försäkra sig om att personerna som arbetar på byggarbetsplatsen bär ett ID-kort. Vissa undantag finns. Det är OSH-myndigheterna som övervakar användandet av ID-kort i Finland.

3.8 Om utländska arbetstagare

Merparten av de utländska arbetstagarna förekommer inom ungefär samma sektorer som i Sverige ; bygg (Polen samt baltiska staterna), hotell/restaurang/städ (från tredje land bl a Indien, Pakistan, Turkiet) samt inom den gröna sektorn (tredje land bl a Thailand och Vietnam). Man tittar framförallt på områdena bygg och restaurang vad gäller speciella projekt för att motverka och förhindra den grå sektorn.

3.9 På gång i Finland

Finland har kommit långt med arbetet för att bekämpa "den grå ekonomin" som de väljer att ha i fokus, snarare än problemen med utländska företagen och arbetstagarna. Man talar inte om "social dumpning" utan snarare om riskerna med snedvridande konkurrens effekter för företagen. Frågan prioriteras högt av Finlands nya regering som förbereder ett antal förslag på åtgärder inom i första hand byggbranschen. Man planerar att införa skattenummer där alla arbetstagare inom branschen ska registreras med nummer i ett offentligt register. Man vill effektivisera lagstiftningen om beställarens skyldighet och ansvar när arbete läggs ut på entreprenad bland annat med nya och strängare sanktioner. Dessutom vill man effektivisera kontrollfunktionen bland annat genom att förbjuda kontantutbetalning av lön. Inom hotell- och restaurangsektorn planeras liknande åtgärder.

Den finska lösningen vad gäller kampen mot den grå ekonomin och ekonomisk brottslighet handlar om samarbete och åtaganden. Under de senaste tio åren har huvudfokus inom detta område legat på politiska åtaganden och program inklusive lagstiftning och kampanjer samt samarbete mellan myndigheter och mellan myndigheter och arbetsmarknadsparterna. Utbyte av information mellan myndigheter är en nyckelfaktor. Man har även gjort tidigare hemlig information offentlig för att öka transparensen och för att göra det möjligt med självövervakning för företagen.

Under försommaren 2011 genomförde OECD en undersökning i Finland vad gäller den grå ekonomin. En rapport kommer senare att publiceras.

OSH-myndigheterna har en betydande roll i arbetet med att förebygga grå ekonomi. Man konstaterar att om företagen inte följer lagstiftningen på arbetsmiljöområdet leder det till lägre arbetskraftskostnader i förhållande till företag som följer lagstiftningen vilket riskerar att snedvrider konkurrensen. Man ser problem inom speciellt sektorer som använder utländsk arbetskraft. OSH-myndigheterna kan förebygga grå ekonomi genom att försäkra sig om att företag endast använder anställda som har rätt att arbeta i Finland, företagen tillämpar åtminstone minimivillkor och att företagen hyr arbetskraft endast från, eller sluter underentreprenörsavtal endast med, företag som följer lagen.

Förebyggandet av grå ekonomi kommer de närmsta åren ha stor betydelse jämfört med tidigare vad gäller OSH-myndigheternas arbete, bland annat när det gäller att bestämma vilka arbetsplatser som ska inspekteras. Under 2012 kommer OSH-myndigheterna rekrytera ett antal nya inspektörer som ska arbeta med denna fråga. På regeringens dagordning står bl a att en trepartsarbetsgrupp ska klargöra OSH-myndigheternas kompetens, resurser och behov och att myndigheternas möjligheter att kontrollera att de anställda får villkor och löner på laglig nivå kommer att stödjas.

4. Danmark

4.1 Allmänt

I Danmark förekommer inte minimilön i lag och inte heller allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Lönebildningen går i allt väsentligt till som i Sverige. Den fackliga organisationsgraden är hög (74% 2008) och likaså kollektivavtalens täckningsgrad (83% 2008). En arbetsgivare är skyldig att tillämpa ett ingånget kollektivavtal även för oorganiserade arbetstagare. Det betyder inte att den oorganiserade arbetstagaren kan hävda någon rätt på grund av avtalet gentemot sin arbetsgivare. På samma sätt som i Sverige gäller arbetsgivarens bundenhet bara gentemot motparten i avtalet. En organisation som inte är bunden av kollektivavtal har rätt att viderstridsåtgärder. Dansk rätt är dock något mera restriktiv än svensk rätt när det gäller rätten till stridsåtgärder. En förutsättning både för en primär stridsåtgärd och en sympatiåtgärd är att det finns ett rimligt förhållande mellan åtgärdens ändamål och de medel som används för att uppnå det (proportionalitetsprincip).

4.2 Beställaransvar

Danmark har sedan 2002 en form av beställaransvar genom införande av en lag som innebär att det både vid offentlig och privat upphandling av tjänster/tjänsteentreprenader krävs att beställaren tar hänsyn till konsekvenserna för arbetsmiljön vid utformning av anbudsunderlag och även i övrigt inom ramen för sin rådgivning medverkar till att arbetet utförs på ett säkert sätt. 33a§ i arbetsmiljöloven har följande lydelse:

”Den som upphandlar en tjänst ska vid utarbetandet av sitt förfrågningsunderlag tillse att hänsyn tas till säkerheten och hälsan i samband med utförandet av uppdraget. Upphandlaren ska vidare sörja för att förfrågningsunderlaget innehåller relevant information om särskilda, väsentliga arbetsmiljöförhållanden som är förbundna med utförandet av uppdraget så att den som utför uppdraget får kännedom härom. Upphandlaren ska i övrigt medverka till att det upphandlade uppdraget kan utföras under fullt försvarbara säkerhets- och hälsomässiga förhållanden av den arbetsgivare som har fått uppdraget tilldelat.”

Bekendtgörelsen innehåller ett antal bestämmelser om tillämpningen av de skyldigheter som gäller enligt arbetsmiljöloven i samband med upphandling av tjänster. Undantag görs för

mindre entreprenader, under en miljon danska kronor. Upphandlarens ansvar innebär inte några ändringar i det ansvar som arbetsgivaren har enligt arbetsmiljöloven.

4.3 Utstationering

Utländska tjänsteutövare som utstationerar arbetstagare i Danmark ska följa lagen om utstationering. Den innehåller hänvisningar till en rad lagbestämmelser som utländska företag, precis som inhemska, ska följa men inte till några regler om minimilön. Lagen har inte någon inverkan på tillämpningen av ILO-konvention 94 om arbetsklausuler i kontrakt där en offentlig myndighet är part. Danmark har ratificerat ILO 94.

Det är Arbejdstilsynet, motsvarande Arbetsmiljöverket, som är förbindelsekontor i Danmark. På deras hemsida hänvisas tjänsteutövare som ska utstationera arbetstagare till Danmark att ta kontakt med arbetsmarknadens parter för att få upplysningar om aktuell lön.

Även den danska regeringen tillsatte en utredning med anledning av Laval-domen, Laval-kommissionen, som föreslog lagändringar som trädde i kraft i september 2009 gällande fackliga stridsåtgärder.

Finland och Norge har båda system för allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Där har man bedömt att det inte är nödvändigt att vidta några lagstiftningsåtgärder med anledning av Laval-domen.

4.5 Anmälningsskyldighet och register

I Danmark finns sedan maj 2008 ett register över utländsk verksamhet och utstationerade utländska arbetstagare (RUT). Bakgrunden till RUT var att ett stigande antal utstationerade arbetstagare i Danmark gjorde det påkallat att skapa en bättre överblick över utstationerande företag och utstationerade arbetstagare för att kunna kontrollera efterlevnaden av exempelvis arbetsmiljölagstiftningen och skattelagstiftningen och för att ge arbetsmarknadens parter bättre möjligheter att tillvarata sina intressen. I juni 2010 och i januari 2011 trädde vissa ändringar av RUT i kraft.

Reglerna om RUT finns i danska lagen om utstationering. Registret förs av Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Ett utländskt företag som utstationerar arbetstagare ska anmäla en rad uppgifter till RUT bland annat verksamhetens namn, adress, kontaktuppgifter, datum för påbörjande och avslutande av tjänsteutövandet, plats för tjänsteutövandet, kontaktperson, branschkod, de utstationerade arbetstagarnas identitet. Ingen anmälan behövs om utstationeringen varar upp till åtta dagar och tjänsterna sker som ett led i första monteringen eller installation. Regeringen kan meddela undantag för vissa kortvariga utstationeringar.

Upplysningarna ska användas för danska myndigheters kontroll av om verksamheten följer lagstiftningen om utstationering och för statistik. Vissa uppgifter kan lämnas ut till ex arbetsmarknadens parter.

Kontaktpersonen ska utses bland de personer som arbetar i Danmark. Regeln tillkom eftersom både myndigheter och parter hade ett behov av att komma i kontakt med någon som verkligen representerade verksamheten i Danmark.

Även utländska företag som utför tjänster utan att utstationera arbetstagare, det vill säga enmansföretag, är skyldiga att anmäla verksamheten. Dessutom finns en skyldighet för uppdragsgivare inom vissa sektorer, där man bedömer att de flesta utstationerande företagen finns - bygg, anläggning, lantbruk, skogsbruk, trädgårdsodling - att tillse att

verksamheten anmäls till RUT, en form av beställaransvar. Företag som levererar tjänsterna inom dessa branscher ska visa upp dokumentation för uppdragsgivaren som visar att anmälan gjorts.

Arbejdstilsynet utövar tillsyn över anmälningsskyldigheten. En tjänsteleverantör som har anmälningsskyldighet, eller dennes kontaktperson, ska på begäran ge Arbejdstilsynet de upplysningar som behövs för att identifiera verksamheten, de utstationerade arbetstagarna och arbetsplatsen. Det är Arbejdstilsynet som i första hand ska undersöka eventuella överträdelser av lagens bestämmelser om anmälningsskyldighet. Om myndigheten vid en sådan undersökning finner att man bör gå vidare med saken, ska det anmälas till polisen.

Den tjänsteleverantör som inte gör anmälan i tid eller lämnar oriktiga eller bristfälliga upplysningar straffas med böter. Det gäller även om tjänsteleverantören underlåter att ge dokumentation till uppdragsgivaren. Även uppdragsgivaren kan straffas med böter om han underlåter att vända sig till Arbejdstilsynet då detta krävs.

RUT är numera ett webbaserat system där alla har tillgång till alla uppgifter det vill säga ett öppet register. Man kan anmäla sig och hämta ut uppgifter på åtminstone fyra språk; danska, tyska, engelska, polska och även litauiska.

Ändringarna som trädde i kraft 1 januari 2011 genomfördes eftersom det tidigare inte var tillräckligt många som anmälde sig. Det finns numera en form av "beställaransvar" inom vissa branscher (bygg- och gröna sektorerna) samt anmälningsskyldighet även för egenföretagare. Antal egenföretagare har ökat och det var tidigare svårt att avgöra vilka som var egenföretagare, nu är det samma regler för alla.

4.7 På gång i Danmark

I Danmark har den nya regeringen lyft frågan om social dumpning även om den funnits på dagordningen sedan EU:s utvidgning 2004. Det finns stora problem vad gäller utländska företags och arbetstagares efterlevnad av lagstiftningen vad gäller skatt, säkerhetskrav och arbetsmiljö. Man vill under 2012 stärka insatserna mot social dumpning, som man ser är ett växande problem, genom ett antal konkreta initiativ. Bland annat har en kommitté nyligen tillsatts för att motverka social dumpning och man ska även genomföra en tvärgående myndighetsinsats för att säkra att utländska företag och arbetstagare följer lagen, detta genom ökad kontroll, tillsyn och koordinering av olika myndigheter. Genom nämnda myndighetsinsats förstärker man Arbejdstilsynet så att antalet och effektiviteten av kontroll och tillsyn avseende utländska verksamheter ökas.

Det är stort fokus just nu vad gäller samarbete och samverkan mellan myndigheter (polis, Arbejdstilsynet och myndigheter inom skatt) på detta område. Det finns en skyldighet att anmäla till andra myndigheter om det finns misstanke om oegentligheter. Det finns även möjlighet för privatpersoner och parter att göra anmälan på Arbejdstilsynets hemsida om man misstänker brott mot arbetsmiljöreglerna.

5. Norge

5.1 Allmänt

Organisationsgraden är relativt hög (ca 54% 2007) och kollektivavtalens täckningsgrad 70-77% (2007). Arbetsrätten i Norge har stora likheter med den i de övriga nordiska länderna. De grundläggande principerna är desamma som i Sverige men konflikträtten är mer begränsad.

I Norge finns det lagstiftning som gör det möjligt att allmängiltigförklara kollektivavtal. Det finns inga minimilöner i lag. Den norska lagstiftningen om allmängiltigförklaring skiljer från den i andra europeiska länder genom att den uttryckligen syftar till att motverka lönedumpning i samband med anlitan av utländsk arbetskraft. Lagen ska garantera de utländska arbetstagarna lönevillkor motsvarande dem som gäller för de norska arbetstagarna. Den ska också hindra att norska företag utsätts för snedvriden konkurrens. I praxis har lagen kommit att tillämpas så att allmängiltigförklaringen är partiell.

Allmängiltigförklarade kollektivavtal förekommer inom bland annat oljeindustrin och byggbranschen, sektorer där det förekommer utländsk arbetskraft som ofta inte har kollektivavtalsenlig lön. Proceduren för allmängiltigförklaring av kollektivavtal är relativt komplicerad. Allmängöringslagen ger mandat åt en viss nämnd att besluta om minimilöner i de branscher där nämnden finner behov av detta. Beslut om allmängiltigförklaring kan fattas av nämnden om utländska arbetstagare vid en samlad bedömning bevisligen har sämre anställnings- och arbetsvillkor än norska arbetstagare. Det är endast centrala bestämmelser i avtalet som förklaras allmängiltigt. Jordbrukssektorn och byggsektorn är idag de största branscherna med minimilönebeslut. Även städbranschen inkluderas numera.

Arbeidstilsynet fungerar som förbindelsekontor. En del av Arbeidstilsynets löpande uppgifter är att övervaka utstationerade arbetstagares arbetsvillkor i Norge. Arbeidstilsynet ska se till att löner och arbetsvillkor uppfyller grunderna för beviljandet av arbetstillstånd samt efterlevnad av bestämmelser som gäller för allmän tillämpning av löneavtalen. I syfte att förhindra social dumpning tillhandahåller Arbeidstilsynet information för att höja medvetenheten om relevanta bestämmelser och anställdas rättigheter.

5.2 ID-kort

Samtliga företag i Norge, inhemska som utländska, som utför bygg- och konstruktionsarbete är skyldiga att utfärda ID-kort till sina anställda. Detta för att identifiera vilka arbetstagarna är och vilka de arbetar för. ID-kort måste även användas av enmansföretag. Kravet på ID-kort gäller både norska och utländska arbetstagare. Skyldigheten gäller även inhyrd personal. Bemanningsföretag måste försäkra sig om att den uthyrda personalen har försetts med ID-kort. Norska LIA, tillsammans med Petroleummyndigheten, är ansvariga för övervakningen.

5.3 Servicecenter för utländska arbetstagare

På tre orter i Norge har man inrättat servicecenter för utländska arbetstagare. Servicecentren har etablerats av Arbeidstilsynet, polisen, Skatteetaten och Utlendingsdirektoratet. Här kan utländska arbetstagare få uppehållstillstånd, D-nummer, skattekort och anmälan till folkbokföringsregistret ordnade. Arbetsgivare till utländska arbetstagare kan också få vägledning vid centren.

5.4 Representant

I Norge finns inga regler om anmälningskyldighet eller representant som tar sikte på alla utstationeringssituationer. Däremot har Norge särskilda regler för bemanningsföretag.

5.5 Lag om solidariskt ansvar

Regler om solidariskt ansvar för uppdragsgivare (kedjeansvar) infördes i den norska lagen om allmängiltigförklaring av kollektivavtal 2010. Tidigare, år 2008, hade man infört föreskrifter om skyldighet för uppdragsgivare att informera underleverantörer om vilka

löne- och arbetsvillkor som gäller och se till att de efterlevs och en rätt för fackliga förtroendemän i huvudleverantörens verksamhet att genom den egna arbetsgivaren få dokumentation om löner och arbetsvillkor hos underleverantörer.

I syfte att tillvarata utstationerade anställdas rättigheter och förhindra social dumpning införde Norge 2010, inom vissa branscher, en lagstiftning om "solidaransvar". Företag som anlitar underentreprenörer görs solidariskt ansvariga för inbetalningar av löner, försäkringar, skatter och sociala avgifter. Anställda hos underentreprenörer kan således vända sig till huvudentreprenören, eller valfri leverantör uppåt i kedjan, om de inte får ut rätt lön. En arbetstagare som blivit lurad på lönen av en underentreprenör har tre månader på sig att kräva ut branschens minimilön från ett beställande företag högre upp i entreprenörsledet. Beställaren i fråga har då tre veckor på sig att betala ut minimilönen. Mer än minimilönen kan dock inte utkrävas från beställaren.

I Norge finns även en insyns rätt som ger förtroendevalda hos huvudentreprenören rätten att ta del av dokument som rör löner och arbetsvillkor hos underentreprenörer. Bedömningen från fackligt håll är att lagstiftningen har minskat fusk, lönedumpning och svararbete genom att huvudentreprenörerna måste se till att underleverantörerna är seriösa.

Solidaransvaret innebär i praktiken att inte minst utländska arbetstagare säkrare kan få ut den lön de har rätt till eftersom lönekravet alltid kan riktas mot en uppdragsgivare som är etablerad i Norge. Lagstiftningen ger dessutom en stark motivation för uppdragsgivaren att välja en uppdragstagare som driver seriös verksamhet och följer norsk lag.

EFTAs övervakningsmyndighet ESA har konstaterat att varken reglerna om uppdragsgivares ansvar för underleverantörers löneskulder eller övriga regler om skyldigheter för uppdragsgivare som Norge infört hindrar den fria rörligheten för tjänster. Enligt ESA fungerar det solidariska ansvaret som en tilläggs garanti för att en arbetstagare faktiskt får sin rättmätiga lön.

5.6 ILO-konvention 94

Norge har ratificerat ILO 94 om arbetsklausuler i kontrakt där en offentlig myndighet är part. EFTA: övervakningsorgan ESA anser, i en pågående process mot Norge, att de norska reglerna om arbetsklausuler i offentliga kontrakt står i strid med EES-rätten. Nästa steg kan eventuellt bli att väcka talan mot Norge inför EFTA-domstolen.

5.7 Regeringens handlingsplan mot social dumpning

I Norge har man sedan 2006 en handlingsplan mot social dumpning. Detta sedan man sett att ökad arbetskraftsinvandring lett till problem i vissa branscher. Handlingsplanen innehåller åtgärder för att säkerställa att de grundläggande reglerna efterlevs. Åtgärderna innefattar bl a förstärkning av sanktioner för tillsynsmyndigheterna, ökade resurser för tillsyn vad gäller social dumpning, ordnade förhållanden för uthyrd personal, förbättring av systemet kring allmängiltigförklaring av kollektivavtal, beställansvar och ID-kort inom byggbranschen, förbättrad statistik och underlag för analys vad gäller social dumpning, förbättring, förstärkning och ökat fokus vad gäller samordning, samarbete och samverkan mellan berörda myndigheter och arbetsmarknadens parter.

Regler om hälsa, säkerhet och arbetsmiljö gäller för alla som arbetar i Norge. Viktiga bestämmelser vad gäller anställningsförhållanden tillämpas även på utländska anställda enligt utstationeringslagen. Arbeidstilsynet och Petroleummyndigheten är viktiga aktörer i arbetet med att bekämpa social dumpning. Förutom att övervaka arbetsmiljölagstiftningen

ska de övervaka att villkoren för arbetstillstånd enligt utlänningslagen följs och att de anställda får lön och villkor som de har rätt till.

Källor

SOU 2008:123 "Förslag till åtgärder med anledning av Lavaldomen"

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

SOU 2007:43 "Bättre arbetsmiljöregler II, slutbetänkande av utredningen om arbetsmiljölagen"

"Comparative study of legislation and legal practices in the Nordic countries concerning labour inspection" Nordiska Ministerrådets studie (TemaNord 2011:539)

EU & Arbetsrätt, Nordiskt nyhetsbrev nr 1/2011 och nr 2/2011

Norska regeringens hemsida (www.government.no)

Minnesanteckningar från projektets studiebesök i Danmark och Finland (29 november samt 1 december 2011)

Bilaga 6. Översikt problem och lösningar

Problem	Förslag på lösningar/aktiviteter
Missvisande definition av problemet	Fokusbyte och framtagande av strategi för "den grå sektorn"*
Bristande kunskapsläge	Anmälningsskyldighet/register/kontaktperson vid utstationering** Fortsatt omvärldsbevakning*** Införa ID-kort inom vissa branscher*
Hot mot den svenska modellen och dagens regelverk Ansvarsfrågan, luckor i systemet	Ökad samverkan* Anpassad svensk modell* Inspektörer som endast inspekterar arbetsplatser med utländsk arbetskraft*
Verkställighet av beslut och sanktioner	Analysera frågan om verkställighet av beslut och sanktioner utifrån ett internationellt perspektiv**
LOU och dess tillämpning	Förstärkning m m av LOU*
Ökat antal entreprenader och långa entreprenadkedjor	Beställaransvar i någon form ev ihopkopplat med upphandlingsreglerna (ovan)*
Tillsyn vad gäller arbetstid	Utökad fokus vad gäller arbetstid**
Komplicerat regelverk, svårkommunicerad fråga, okänd fråga internt	Fokusbyte och framtagande av strategi för "den grå sektorn" (ovan)* Regelförenkling*** Virtuella servicecenter* Fortsatt informationsarbete inom ramen för det löpande arbetet på området*** Integrera vissa frågor i andra interna projekt**
Egenföretagare	Undersöka läget för utländska egenföretagare**
Attitydfråga	Anpassade verktyg och lösningar för inspektörerna**
Hinder för samverkan i lag Övriga frågor utanför vårt område men som ändå påverkar vår verksamhet t ex skatteregler och socialförsäkringsregler	Lyfta problem vi inte råder över men som påverkar vår verksamhet*

Teckenförklaringar:

*= ingå i "Projekt 2012"

**= integreras i andra interna pågående eller kommande projekt

***= inom ramen för AV:s löpande verksamhet på området



ARBETSMILJÖ
VERKET

Arbetsmiljöverket
112 79 Stockholm
Besöksadress Lindhagensgatan 133
Telefon 010-730 90 00
E-post: arbetsmiljoverket@av.se
www.av.se

This publication can be downloaded from
www.av.se/publikationer/rapporter/

Vår vision: Alla vill och kan skapa en bra arbetsmiljö